

Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio–Econômico
Departamento de Ciências Econômicas

Curso de graduação em **CIÊNCIAS ECONÔMICAS**
a distância

Política e Planejamento Econômico

EVA DA SILVA CATELA
LAÉRCIO B. PEREIRA



C358p Catela, Eva da Silva

Política e planejamento econômico. / Eva da Silva Catela, Laércio B. Pereira. -
3. impri. Florianópolis : Departamento de Ciências Econômicas / UFSC, 2014.

134 p. : il.

Curso de Graduação Ciências Econômicas

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-89032-25-4

1. Política econômica. 2. Controle econômico. 3. Gestão econômica. 4. Planejamento econômico. 5. Educação a distância. I. Pereira, Laércio B.. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Ciências Econômicas. III. Título.

CDU: 338.2

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República	Dilma Vana Rousseff
Ministro da Educação	Aloizio Mercadante
Diretor de Educação a Distância da CAPES	João Carlos Teatini de Souza Clímaco

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Reitora	Roselane Neckel
Vice-Reitora	Lúcia Helena Pacheco
Pró-Reitor de Assuntos Estudantis	Lauro Francisco Mattei
Pró-Reitor de Pesquisa	Jamil Assereuy Filho
Pró-Reitor de Extensão	Edison da Rosa
Pró-Reitora de Pós-Graduação	Joana Maria Pedro
Pró-Reitora de Graduação	Roselane Fátima Campos
Secretária Especial da Secretaria Gestão de Pessoas	Neiva Aparecida Gasparetto Cornélio
Pró-Reitora de Planejamento e Orçamento	Beatriz Augusto de Paiva
Secretário de Cultura	Paulo Ricardo Berton
Coordenadora UAB/UFSC	Sonia Maria Silva Correa de Souza Cruz

CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO

Diretora	Elisete Dahmer Pfitscher
Vice-Diretor	Rolf Hermann Erdman

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Chefe do Departamento	Armando de Melo Lisboa
Subchefe do Departamento	Brena Paula M. Fernandez
Coordenadora Geral na modalidade a distância	Marialice de Moraes

EQUIPE DE PRODUÇÃO DE MATERIAL - PRIMEIRA EDIÇÃO

Coordenação de Design Instrucional	Suelen Haidar Ronche
Design Instrucional	Claudete Maria Cossa Renata Oltramari
Revisão Textual	Maria Geralda Soprana Dias
Coordenação de Design Gráfico	Giovana Schuelter
Design Gráfico	Natália Gouvêa Rafael de Queiroz Oliveira
Ilustrações	Natália Gouvêa Rafael de Queiroz Oliveira
Design de Capa	Guilherme Dias Simões Felipe Augusto Franke Steven Nicolás Franz Peña
Projeto Editorial	André Rodrigues da Silva Felipe Augusto Franke Max Vartuli Steven Nicolás Franz Pena

EQUIPE DE PRODUÇÃO DE MATERIAL - TERCEIRA EDIÇÃO

Coordenação de Design Instrucional	Andreia Mara Fiala
Coordenação de Design Gráfico	Giovana Schuelter
Design Gráfico	Thiago Alves Vieira
Ilustrações	Rafael de Queiroz Oliveira
Design de Capa	Guilherme Dias Simões Felipe Augusto Franke Steven Nicolás Franz Peña
Projeto Editorial	André Rodrigues da Silva Felipe Augusto Franke Max Vartuli Steven Nicolás Franz Pena

SUMÁRIO

UNIDADE 1

O ESTADO E O CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO

1.1	INTRODUÇÃO	11
1.2	PLANEJAMENTO ECONÔMICO: CONCEITO	11
	Planejamento estratégico e situacional	12
	Os momentos de aplicação do enfoque metodológico básico do PES	14
1.3	O ESTADO E SEUS PAPÉIS	15
	Agenda neoliberal “radical”	16
	Agenda neoliberal reformista.....	17
	Agenda neodesenvolvimentista.....	17
1.4	NOVAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS	21
	EUA: Principais aspectos de suas políticas	23
	Alemanha: Principais aspectos de suas políticas.....	23
	Reino Unido: Principais aspectos de suas políticas.....	24
	Japão: Principais aspectos de suas políticas.....	25
1.5	CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL	25
	Plano SALTE (1947).....	26
	Comissão mista Brasil - Estados Unidos (1951)	26
	Plano de Metas (1956)	26
	I Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1972-1974)	26
	II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1975-1979)	27
	Plano Plurianual - PPA (a partir de 1991)	27
	Plano de Aceleração do Crescimento - PAC	29

UNIDADE 2

MUDANÇAS NO MARCO REGULATÓRIO A PARTIR DO FINAL DOS ANOS 1970 E EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO: BRASIL E COREIA DO SUL

2.1	INTRODUÇÃO	35
2.2	A CRISE DOS ANOS 1970 E A NECESSIDADE DE REESTRUTURAR	
	O SETOR PRODUTIVO DOS PAÍSES AVANÇADOS.....	35
	Padrão de crescimento das economias desenvolvidas no pós-guerra:	36
	Perda do dinamismo do padrão de crescimento dos “anos de ouro”	37
	Transição para novo padrão e nova trajetória tecnológica no	
	final dos anos 1970	39
	Impactos sobre as empresas	39
	Nova divisão do trabalho	40

2.3	TERCEIRA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA: AS GRANDES	
	TENDÊNCIAS MUNDIAIS	41
	O peso crescente do complexo eletrônico	41
	Um novo paradigma de produção industrial:	
	a automação integrada e flexível	42
	Revolução nos processos de trabalho	42
	Transformações das estruturas e estratégias empresariais.....	44
	As novas bases da competitividade	44
	A globalização como aprofundamento da internacionalização.....	45
	As alianças tecnológicas como uma nova forma de competição	45
2.4	COREIA DO SUL E BRASIL: PARALELOS, SUCESSOS E DESASTRES	46
	O padrão de financiamento	47
	Planejamento público	49
	Política de subsídios, tecnológica e de relação com o capital estrangeiro	50
	A crise da dívida e o impacto sobre os padrões de	
	financiamento da Coreia do Sul	52

UNIDADE 3

PRESSÕES COMPETITIVAS: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E O NOVO PAPEL DO ESTADO

3.1	INTRODUÇÃO	59
3.2	POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA	59
3.3	POLÍTICA DE REGULAÇÃO.....	64
3.4	POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA	66
	Prática da defesa da concorrência no Brasil	68
	O desafio do planejamento: conciliação dos interesses da defesa da	
	concorrência com a política industrial e a regulação econômica	69
3.5	POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA.....	70
	Competitividade e infraestrutura.....	70
	Principais problemas e possíveis soluções	71

UNIDADE 4

MODELOS ANALÍTICOS SISTÊMICOS PARA O ESTUDO DA COMPETITIVIDADE E O CRESCIMENTO

4.1	INTRODUÇÃO	87
4.2	EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE COMPETITIVIDADE	87
4.3	FATORES DETERMINANTES DA COMPETITIVIDADE	89
	Fatores empresariais	89
	Fatores estruturais	90
	Fatores sistêmicos	91
4.4	NOVAS FORMAS ORGANIZACIONAIS DA PRODUÇÃO: CADEIAS PRODUTIVAS	92
	Gerenciamento de cadeias	93
	Cadeias x alianças estratégicas	94
4.5	TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO (TCT).....	95
	Aspectos comportamentais dos agentes.....	96
	Atributos das transações e governança.....	97
4.6	AMBIENTES QUE IMPACTAM NA CADEIA PRODUTIVA.....	101
4.7	GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO EM CADEIAS PRODUTIVAS:	
	AVANÇOS NO TRATAMENTO CONCEITUAL	104

UNIDADE 5

EXPERIÊNCIA RECENTE DE PLANEJAMENTO NO BRASIL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS: O QUE MUDOU NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA?

5.1	INTRODUÇÃO	111
5.2	O FEDERALISMO FISCAL PÓS-1988.....	112
5.3	DESENVOLVIMENTO LOCAL E A NECESSIDADE DE ESTABILIDADE MACROECONÔMICA ...	115
5.4	OS INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO LOCAL	120
	Plano plurianual e leis orçamentárias.....	120
	O Orçamento participativo.....	123
	Programa de modernização da administração tributária e da gestão de setores sociais básicos (PMAT).....	125

REFERÊNCIAS	129
-------------------	-----

PALAVRA DO PROFESSOR

Caro aluno,

Seja muito bem-vindo à disciplina Política e Planejamento Econômico.

Esta disciplina tem como objetivo proporcionar a você, estudante de Ciências Econômicas, os instrumentos necessários para conhecer o significado e a importância do planejamento econômico para o desenvolvimento dos países, das regiões e dos municípios.

Dividimos a disciplina em cinco unidades, as quais incluem conteúdos conceituais, modelos analíticos e experiências de planejamento econômico.

A primeira unidade destaca os principais conceitos em relação ao planejamento, as diferentes visões acerca do papel do Estado, os principais aspectos da nova política industrial e a evolução histórica do planejamento no Brasil.

Na segunda unidade, apresentamos as mudanças do papel regulatório do Estado na década de 1970 e as suas repercussões no padrão de desenvolvimento dos países. Ênfase especial é atribuída à terceira revolução industrial, que acompanha esse processo.

O objetivo na terceira unidade é apresentar conceitos e práticas de política industrial-tecnológica, regulação, defesa da concorrência e infraestrutura.

Na unidade quatro, tratamos de diferentes modelos que auxiliam o estudo da competitividade e o crescimento, assim como seus fatores determinantes.

Para finalizar, na unidade cinco apresentamos os últimos desenvolvimentos do planejamento no Brasil, colocando os instrumentos do planejamento local como ponto central.

Bons estudos para você e aproveite os novos conhecimentos!

Prof^a. Eva e Prof. Laércio



1

O ESTADO E O CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO

Caro aluno, nesta unidade, analisaremos a mudança do papel do Estado, dos anos 1950 à atualidade. Concluindo-a, você possuirá conhecimentos a respeito dos seguintes temas:

- planejamento econômico;
- papéis do Estado no contexto das mudanças do capitalismo a partir da década de 1970;
- novas políticas industriais dos países desenvolvidos; evolução do planejamento governamental no Brasil.

1.1 INTRODUÇÃO

O final do século XX foi marcado por um vasto conjunto de transformações econômicas e sociais, caracterizadas por um novo padrão de desenvolvimento econômico denominado modelo de acumulação flexível.

Suzigan (1989, p. 8) afirma que:

[...] as economias avançadas iniciam a transição acelerada a partir de 1977-1978, para um novo padrão de crescimento e sobretudo para uma nova trajetória tecnológica, com o desenvolvimento de novas tecnologias de produto e de processos de fabricação e difusão, não só no interior da própria indústria como também na economia e sociedade como um todo. Além disso, foram desenvolvidas novas técnicas gerenciais, novas formas de organização industrial e novas estratégias de mercado.

1.2 PLANEJAMENTO ECONÔMICO: CONCEITO

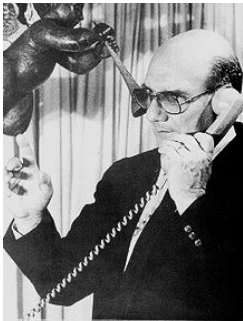
O planejamento é uma forma disciplinada de decidir o que deve ser feito no futuro a partir da análise de contexto do presente. Assim, o planejamento supõe organizar o sistema de aprendizagem sobre o passado recente, testando nossos métodos para lidar com o futuro. No caso do planejamento público, trata-se primeiramente de um processo de aprendizado institucional. Neste, o poder público e os diversos segmentos da comunidade compartilham suas percepções sobre identificação e escolha dos caminhos a seguir e como sistematizar sua implementação.

Podemos entender o planejamento também como a desagregação dos objetivos da política econômica fixados para determinado período de tempo. Dadas as limitações dos meios disponíveis, sistemas interconsistentes de metas são definidos, reproduzindo os fins politicamente propostos.

O planejamento pode empreender a solução dos problemas antes que eles se materializem, ou simplesmente dedicar-se a solucioná-los quando suas consequências e magnitude já estão evidentes. Sob esse aspecto, podemos dividi-lo em planejamento reativo e planejamento preventivo. Veja as características de cada um deles no Quadro 1.1:

PLANEJAMENTO REATIVO	PLANEJAMENTO PREVENTIVO
Problemas já evidentes. Planeja pontual, defensiva e paliativamente. Ineficaz.	Indícios de problemas. Planeja conforme sistema oportuno de informações, que sinaliza os vestígios de problemas e mostra quando certas variáveis críticas fogem ao controle. Trata o indício com a mesma atenção que um problema já desenvolvido e evidente.

Quadro 1.1 – Características do planejamento reativo e do planejamento preventivo.



Carlos Matus Romo (1931-1998). Desempenhou funções como assessor do ministro da Fazenda e como ministro da Economia do governo do presidente Salvador Allende, de 1965 a 1970. Com o golpe de Estado no Chile, foi preso político e, durante o cárcere, concebeu as primeiras ideias sobre o Planejamento Estratégico Situacional (PES). Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Carlos_Matus

1.2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SITUACIONAL

O planejamento preventivo é sistematizado pelo economista chileno Carlos Matus no conceito de Planejamento Estratégico e Situacional (PES), que diz respeito à gestão governamental.

Governar em situações complexas, quando o ritmo do desenvolvimento é submetido à vontade humana, exige o exercício do planejamento estratégico até seu último grau. Os principais argumentos que sustentam o Planejamento Estratégico e Situacional conforme adaptado de Matus (1993).

- **Capacidade para lidar com surpresas:** o futuro sempre será incerto e nebuloso, não existe a hipótese de governabilidade absoluta sobre sistemas sociais; mesmo próximo desta condição, há sempre um componente imponderável no planejamento. Devemos, então, preparar-nos para enfrentar surpresas com planos de contingência.
- **Mediação entre o conhecimento e a ação:** o processo de planejamento pode ser comparado a um grande cálculo que não só deve preceder a

ação, mas presidi-la. Este cálculo não é óbvio ou simples: ele acontece quando ocorre a síntese entre a apropriação do saber técnico acumulado e da *expertise* política. O cálculo estratégico dissociado da ação será completamente supérfluo e formal; por sua vez, se a ação não for precedida e presidida pelo cálculo estratégico, então a organização permanecerá submetida à improvisação e ao ritmo da conjuntura.

Expertise, do francês *expertise* (séc. XIV): competência ou qualidade de especialista; perícia, avaliação ou comprovação realizada por um especialista em determinado assunto.

- **Mediação entre o passado e o futuro:** o processo de planejamento estratégico alimenta-se da experiência prática e do aprendizado institucional relacionados aos erros cometidos no passado.
- **Mediação entre o presente e o futuro:** todas as decisões que tomamos hoje têm múltiplos efeitos sobre o futuro. Portanto, os critérios que utilizamos para decidir as ações na atualidade serão mais ou menos eficazes se antecipadamente pudermos analisar sua eficácia futura, para nós mesmos e para os outros.

Segundo Matus (1993), podemos afirmar que o enfoque metodológico conferido ao planejamento estratégico e situacional é orientado pelos seguintes postulados teóricos:

- **O sujeito que planeja está incluído no objeto planejado.** Este, por sua vez, é constituído por outros sujeitos/atores, que também fazem planos e desenvolvem estratégias. Nesse contexto, surge o componente de incerteza permanente e o cálculo interativo que exige intensa elaboração estratégica e um rigoroso sistema de gestão. O caráter modular do enfoque estratégico deriva dessa necessidade de redimensionar, agregar, combinar diferentes operações em diferentes estratégias.
- **O planejamento deve centrar sua atenção na conjuntura, no jogo imediato dos atores sociais.** O contexto conjuntural do plano representa uma permanente passagem do conflito para a negociação e o consenso, onde tudo pode ser decidido. Quem tem capacidade de decisão e responsabilidade de conduzir as políticas públicas deve obrigatoriamente envolver-se no planejamento. A atividade de coordenação, assim, é indissociável do planejamento.
- **Não há como determinar exatamente quão eficaz será um plano ou quais serão os resultados para cada ação implementada.** Mais do que resolver problemas, governar com plano estratégico é promover o seu intercâmbio, objetivando que as dificuldades mais complexas e de menor governabilidade cedam lugar a outras menos complexas e de maior governabilidade.

- **O planejamento não é monopólio do Estado ou de uma força social dominante.** Ele sempre é possível, e o seu cumprimento não depende de variáveis exclusivamente econômicas. Qualquer ator, agente ou força social tem maior ou menor capacidade de planejamento e habilidades institucionais.

1.2.2 Os MOMENTOS DE APLICAÇÃO DO ENFOQUE METODOLÓGICO BÁSICO DO PES

O enfoque participativo e estratégico do Planejamento Estratégico e Situacional (PES) é estruturado, no plano geral, através de quatro grandes passos ou momentos (MATUS, 1993). Estes podem ser recursivos e não lineares, mas representam um sequenciamento lógico da elaboração teórica do planejamento. A seguir, suas características básicas:

MOMENTO DO PES	CARACTERÍSTICAS
I. Momento explicativo	Trabalhando com o conceito problema, o PES permite sintetizar a noção de explicação da realidade em suas múltiplas dimensões (interdisciplinar) com a noção de direcionamento do ator. Esta última permite selecionar e identificar problemas reais (atuais ou potenciais), assim como distinguir as causas das consequências, mudando radicalmente a prática dos “diagnósticos” convencionais. Para explicar a realidade, é preciso admitir e processar as informações de outros atores sobre os mesmos problemas, isto é, a abordagem deve ser sempre situacional, posicionada no contexto.
II. Momento normativo	Após identificação, seleção e priorização de problemas, bem como debate sobre as causas, sintomas e efeitos, pode-se desenhar o conjunto de ações ou operações necessárias e suficientes para atacar as causas fundamentais dos problemas. É a hora de definir o conteúdo propositivo do plano. Neste modelo de planejamento, é central discutir a eficácia de cada ação e qual a situação-objetivo que a sua realização intenta. Para tanto, é preciso relacionar os resultados desejados com os recursos necessários e os produtos de cada ação.
III. Momento estratégico	Toda estratégia é uma exploração consciente do futuro. Ela resulta da situação diferenciada dos vários atores em relação aos problemas, às oportunidades e às ameaças. A “Estratégia” indica o conjunto de procedimentos práticos e teóricos para conferir viabilidade ao plano e garantir a sua realização com a máxima eficácia.
MOMENTO DO PES	CARACTERÍSTICAS
IV. Momento tático-operacional	É o momento de efetivamente agir sobre a realidade concreta. Do ponto de vista do impacto do plano, é o momento mais importante, pois é quando tudo se decide. Nesse momento, é importante debater o sistema de gestão da organização e até que ponto ele está pronto para sustentar o plano e executar as estratégias propostas. Para garantir uma resposta positiva, será preciso acompanhar a conjuntura detalhadamente, monitorando não só o andamento das ações propostas, mas também a situação dos problemas originais. O processo interno de tomada de decisões e o sistema de suporte à direção devem ser reavaliados criticamente, assim como os sistemas de informações devem ser revistos e reformulados. Não podemos esquecer que o planejamento estratégico só termina quando é executado. Ele é o oposto da visão tradicional do “plano-livro”, o qual, separando planejadores de executores, estabelecia uma dicotomia insuperável entre o conhecer e o agir.

Quadro 1.2 – Características dos momentos do PES.
Fonte: adaptado de Matus (1993).

Palavra do Professor



Em suma, podemos dizer que planejar é sinônimo de conduzir algo conscientemente. Ou planejamos, ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo, seja ele qual for.

1.3 O ESTADO E SEUS PAPÉIS

A crise econômica dos anos 1970 abriu espaço para o ressurgimento do pensamento liberal, o “Consenso de Washington”: dez regras de ajuste econômico, formalizadas na ocasião de um seminário realizado em Washington no final de 1989. Como “Resumo-síntese” de um consenso acadêmico, o Consenso era um conjunto de prescrições de política econômica formalizadas *a posteriori*. O autor das propostas, John Williamson, no artigo intitulado “O que Washington entende por reforma da política econômica”, fazia o balanço das políticas já adotadas por países da América Latina, apresentando seu esquema de “receitas bem-sucedidas de ajuste”. Essas receitas cobriam dez áreas de reformas econômicas e políticas:

1. disciplina fiscal;
2. prioridades nas despesas públicas;
3. reforma tributária;
4. taxa de juros de mercado;
5. taxa de câmbio competitiva;
6. política comercial de integração aos fluxos mundiais;
7. abertura ao investimento direto estrangeiro;
8. privatização de estatais ineficientes;
9. desregulação de setores controlados ou cartelizados;
10. direitos de propriedade.

Nessa abordagem, a sequência correta de ajustes para a retomada no crescimento seria a estabilização da economia, passando pela recuperação da credibilidade e governabilidade do Estado; daí em diante, dar-se-iam as “reformas estruturais” – abertura comercial e financeira, desregulamentação e privatização.

Baumann (1999) afirma que as recomendações de reformas, orientadas para o mercado, fundamentavam-se nos seguintes argumentos, todos discutíveis:

- a liberalização econômica reduz as ineficiências geradas pela má distribuição e pelo desperdício de recursos;
- a liberalização econômica expande o processo de aprendizagem;
- as economias liberalizadas enfrentam melhor os choques externos;
- as economias liberalizadas reduzem as atividades com fins rentistas.

Para Tavares; Fiori (1993, p. 18) o “Consenso de Washington” nada mais é do que:

[...] um conjunto abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais.

Entretanto, as políticas de estabilização advogadas para promover a retomada do desenvolvimento raramente foram adotadas pelos países mais desenvolvidos. Dessa forma, podemos distinguir diferentes modelos de desenvolvimento adotados por eles.

Erber e Cassiolato (1997) apresentam as agendas ou modelos de desenvolvimento econômico alternativos, nos quais o Estado teria papéis ou importância bem diferentes. Veja-os nas subseções a seguir.

1.3.1 AGENDA NEOLIBERAL “RADICAL”

Nesta agenda, o Estado tem função secundária: suprir o regime institucional e jurídico para favorecer a ação dos mercados e estabelecer os fundamentos macroeconômicos para ampliar os mercados e permitir o seu melhor funcionamento.

Essas “reformas estruturais” estão sintetizadas em três pontos do consenso de Washington:

- estabilização da economia;
- liberalização dos mercados; e
- privatização e redução do tamanho do Estado.

Assim, cabe aos mercados, através de seus sistemas de preços, fazer os ajustes necessários. Os preços devem refletir a produtividade dos fatores e as preferências dos consumidores. A expansão industrial resultará do aumento da produtividade decorrente de uma distribuição mais eficiente de recursos. O

desaparecimento de algumas atividades em virtude da competição internacional seria compensado pelos ganhos de competitividade.

1.3.2 AGENDA NEOLIBERAL REFORMISTA

No plano teórico, esta agenda, que dá ênfase às imperfeições do mercado, é uma variante da agenda neoliberal “radical”. A intervenção do Estado visa apenas a sanar ou corrigir as falhas de mercado (enfoque do Banco Mundial), atuando nos “fundamentos” da economia, tais como:

- na promoção da estabilidade econômica;
- nos investimentos em capital humano;
- sistemas financeiros seguros e estáveis (padrão de financiamento adequado);
- poucas distorções no sistema de preços; e
- abertura ao exterior.

A sua diferença em relação à agenda anterior está em admitir a importância do Estado na correção das falhas do mercado, tais como:

- as relativas ao processo de capacitação tecnológica das empresas, no curso da industrialização;
- as relativas às informações imperfeitas – disponibilidade de informações, inclusive tecnológica;
- as relativas ao sistema de financiamento.

Por fim, as políticas orientadas por falhas de mercado são necessariamente seletivas e diferenciadas. Assim, devem ser temporárias e cadentes.

A agenda neoliberal reformista também desaconselha intervenções de natureza seletiva, de corte setorial.

1.3.3 AGENDA NEODESENVOLVIMENTISTA

Diferente das anteriores, a agenda neodesenvolvimentista insere o processo de desenvolvimento em uma perspectiva evolucionista, sujeita a rupturas. Ela acentua o caráter coletivo das ações econômicas, que é expresso, por exemplo, nas relações estabelecidas dentro das cadeias ou redes produtivas. Vejamos a seguir alguns dos seus aspectos mais importantes:

- atuação das instituições em prol do desenvolvimento – duas em especial: o judiciário, para evitar atitudes oportunistas; e o legislativo, para estabelecer as leis adequadas para cada momento;
- ciência e tecnologia – inovação e difusão do progresso técnico-científico em termos nacionais e internacionais. A ciência e a tecnologia internas devem estar integradas às externas;
- competitividade – as vantagens competitivas internacionais são construídas inclusive através das políticas do Estado; daí a importância deste para tal;
- articulação entre os setores financeiros e produtivos – o padrão de financiamento que deve ser adequado à transformação da base produtiva;
- agentes econômicos são diferenciados (as empresas são diferentes) de setores (a intensidade tecnológica distinta, confere-lhes dinâmicas diferentes) e as trajetórias nacionais (específicas) contrapõem-se à visão globalizante e uniformizadora do paradigma neoliberal;
- visão sistêmica, cujas ações são coletivas, evolucionistas – diferente das demais agendas, onde o enfoque é individualista.

Essas ideias recuperam a preocupação com a constituição de novas forças produtivas, as quais alteram a estrutura industrial e tecnológica de um país e sua inserção internacional. As novas forças produtivas são os setores que incorporam os novos paradigmas tecnológicos, como, por exemplo, eletrônica, biotecnologia, novos materiais etc.

Ao enfatizar a constituição de uma capacidade de inovação local, o aspecto sistêmico do processo de desenvolvimento industrial é restabelecido, assim como é estendido o leque de atores sociais envolvidos (comunidade científica, por exemplo). Por fim, a preocupação com a soberania nacional também é restabelecida.

Novas dimensões da competição são reconhecidas pela agenda neodesenvolvimentista, as quais podem ser representadas, segundo Best (1990), conforme o Quadro 1.3:

ORGANIZAÇÃO DA FIRMA	<p>A competição atual está baseada em produto, processo e tempo de resposta (flexibilidade). A partir dos anos 1980, as empresas passam a sofrer pressão simultânea de</p> <p>↑eficiência (↓ custos),</p> <p>↑qualidade de seus produtos e</p> <p>↑oferta da variedade, o que requer flexibilidade e capacidade de inovação.</p>
NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO DA CADEIA/ DO PROCESSO PRODUTIVO	<p>A coordenação se dá através da governança do processo produtivo (mercado, contrato ou híbrida) dos vários segmentos;</p> <p>Na busca de melhores resultados, ressalta a ideia de cooperação no novo ambiente competitivo;</p> <p>Associações e coordenação interfirmas viabilizam as mais variadas ações conjuntas: compra de matérias-primas, venda da produção, programas de aprendizagem e de assistência técnica, marketing etc.</p> <p>A relação usuário-fornecedor deixa de ser determinada exclusivamente pela barganha de preços para tornar-se consultiva e cooperativa, impactando na confiabilidade, qualidade, prazos de entrega etc.</p> <p>A partir de ações coordenadas, as empresas podem competir localmente entre si, mas tornam-se capazes de se unir contra um concorrente externo poderoso; ou podem buscar condições para melhor se inserirem no mercado internacional.</p>
POLÍTICA INDUSTRIAL	<p>Deve incrementar os fatores da competitividade sistêmica, que são aqueles que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • estimulam a criação de um ambiente competitivo, no qual, mesmo as grandes empresas sofrem a concorrência (ideia de mercados contestáveis); • garantem a disponibilidade de infraestrutura econômica e social (energia, transportes, portos, educação, qualificação e reciclagem da mão de obra, etc.); • impulsionam a competitividade industrial, ou seja, influenciam as decisões estratégicas das empresas na direção de maior capacidade tecnológica e organizacional;
ESTADO E MERCADO	<p>O Mercado não deve ser ignorado, nem superestimado, e o Estado deve promover políticas que contribuam para o aumento da capacidade competitiva das empresas, tais como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • qualificação da mão de obra; • disponibilização de informações, especialmente tecnológicas; • promoção de associações interfirmas; • adoção de políticas com foco estratégico – priorizando setores, em períodos definidos, e exigindo contrapartida, ou seja: metas de investimento, emprego, produção, exportação.

Quadro 2 – A competição na agenda desenvolvimentista.

A nova concorrência, ainda segundo Best (1990), busca a segmentação do mercado e a diferenciação dos produtos, exigindo flexibilidade organizacional. A competitividade não mais se limita à eficiência produtiva em nível de firma. Ela passa a depender de toda a cadeia produtiva e de sua organização.

Sumarizando, na agenda neodesenvolvimentista, o Estado tem papel importante, especialmente:

- na estruturação de novas forças produtivas;
- no fomento às coalizões estratégicas entre Estado e segmentos da sociedade civil;
- na promoção da eficiência do mercado, atuando sobre este sem superestimá-lo ou ignorá-lo;
- na criação de políticas que contribuam para elevar a capacidade competitiva;
- na disponibilização da infraestrutura (energia, transportes telecomunicações etc.) adequada à construção da competitividade;
- na promoção de políticas industriais com foco estratégico.

Algumas das regularidades das políticas seguidas por esse tipo de agenda nos são apresentadas por Cimoli et al. (2007, p. 71). Veja:

- Uma regularidade, válida para a Europa e os EUA desde o século XIX até os tempos atuais, tem sido a centralidade das agências públicas, como as universidades, e das políticas públicas na geração e estabelecimento de novos paradigmas tecnológicos.
- De maneira correlata, “os incentivos frequentemente não são suficientes”. Uma das funções das políticas praticadas é afetar as capacidades dos atores, especialmente no caso de novos paradigmas tecnológicos, mas também em todos os casos de emparelhamento tecnológico. No entanto, nenhuma estrutura de incentivos razoável conseguiria ser suficiente para motivar atores privados a superar grandes defasagens tecnológicas.
- A disciplina do mercado é útil na medida em que ela extirpa, no interior de populações particulares de firmas, aquelas que apresentam baixo desempenho e recompensa as que têm alto desempenho.

- Certas políticas geralmente enfrentam a necessidade de balancear medidas dirigidas à construção de capacidades (e também à proteção do “novo aprendizado”) com mecanismos que limitem a inércia e o comportamento rentista.

Esta característica constitui um dos principais elementos ausentes da tradicional experiência latino-americana de substituição de importações.

- Historicamente, o emparelhamento da renda per capita e dos salários é acompanhado pela incorporação de novos e mais dinâmicos paradigmas tecnológicos. A necessidade estrutural de políticas que também afetam os padrões dos sinais econômicos à medida que eles emergem do mercado internacional será tão grande quanto a distância que separa o país da fronteira tecnológica. Inversamente, os mecanismos endógenos do mercado tendem a comportar-se de maneira “virtuosa” nos países próximos às fronteiras, especialmente das tecnologias mais novas ou mais promissoras. Isso tem sido amplamente confirmado pela experiência histórica: com frequência, o comércio incondicionalmente livre tem sido advogado e plenamente explorado apenas pelos países detentores da liderança política e tecnológica.

Apropriação de bens públicos por grupos organizados que têm acesso aos canais oficiais de distribuição de recursos, gerando desestímulo à inovação e à produção pelos agentes econômicos privados.

Fonte: <http://www.espacoacademico.com.br/071/71pra.htm>

1.4 NOVAS POLÍTICAS INDUSTRIAIS DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

Nesta seção, com base nos fundamentos de Erber; Cassiolato (1997), faremos uma breve introdução sobre as principais políticas industriais dos Estados Unidos, da Alemanha, do Reino Unido e do Japão.

As características fundamentais das novas políticas industriais, em vigor nos países da OCDE, são sintetizadas por Erber; Cassiolato (1997, p. 43-45) conforme disposto a seguir:

- A defesa do Estado mínimo não se verifica nas economias desenvolvidas.
- Diferentemente do apregoado, não houve retração do papel do Estado em relação à definição de políticas industriais em nenhum país da OCDE.
- Os governos têm considerado imperativo contrabalançar o elevado grau de abertura com políticas visando à competitividade de suas empresas. Há a preocupação com as exportações e os mercados internos.



A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico é uma organização internacional fundada em 1961 que reúne os governos de 33 países comprometidos com a democracia e a economia de mercado.
Fonte: <http://www.oecd.org/>

- As políticas industriais, tecnológicas e comerciais tornaram-se crescentemente integradas a partir do final dos anos 1980.
- Estados como Japão, Alemanha, França e EUA agem pragmaticamente na defesa ou reforço da competitividade.
- A partir de meados dos anos 1980, as políticas industriais convencionais foram substituídas por políticas de competitividade.
- A cooperação e outras formas de externalidades passaram a ter importância crescente na busca de maior competitividade:
 - a) infraestrutura e serviços públicos;
 - b) investimentos em educação, treinamento e pesquisa e desenvolvimento;
 - c) articulação de nexos cooperativos entre agentes, articulando empresas, instituições de pesquisas, infraestrutura tecnológica em torno de sistemas locais ou regionais de inovação;
 - d) promoção de parcerias entre o sistema financeiro e as empresas inovadoras.
- As políticas dos países desenvolvidos estão, em geral, fundamentadas no tripé:
 - a) descentralização das políticas;
 - b) cooperação entre agentes;
 - c) mobilização coordenada das diversas instâncias.
- Instrumentos utilizados pelos países da OCDE em busca da competitividade são:
 - a) poder de compra do setor público;
 - b) intervenção direta para a reestruturação de setores;
 - c) requisitos de desempenho para o investimento de risco estrangeiro (desempenho exportador, compra de insumos e componentes locais, equilíbrio entre X e M);

- d) subvenções, incentivos e auxílios fiscais-financeiros, diretos e indiretos. São os instrumentos de política industrial mais utilizados pelos países da OCDE.

1.4.1 EUA: PRINCIPAIS ASPECTOS DE SUAS POLÍTICAS

- A política de competitividade dos EUA é caracterizada como protecionista e intervencionista.
- As políticas comercial e tecnológica são formuladas no eixo central da política de competitividade do governo Clinton.
- Podemos afirmar que dois princípios orientam a nova política tecnológica dos EUA:
 - a) Melhora no ambiente competitivo através da construção de nova infraestrutura voltada à produção e difusão tecnológica;
 - b) Favorecimento da formação de redes e parcerias de capacitações entre os diferentes agentes.
- As principais prioridades da nova política de competitividade (Ato de Competitividade Nacional, 1993) são:
 - a) Melhoria das medidas fiscais em favor da P&D;
 - b) Investimentos em infraestrutura tecnológica;
 - c) Promoção de tecnologias avançadas de produção;
 - d) Assistência ao desenvolvimento de uma nova geração de automóveis;
 - e) Melhoria das tecnologias de educação e formação;
 - f) Investimentos em energia.

1.4.2 ALEMANHA: PRINCIPAIS ASPECTOS DE SUAS POLÍTICAS

- O governo publicou relatório, em final de 1993, onde reconhecia que a situação de suas empresas do setor eletrônico, em termos de competitividade, era preocupante.

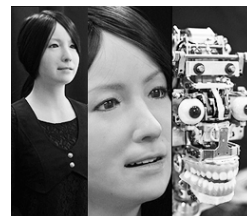
- A articulação do governo com o sistema financeiro local para a alocação de recursos foi fundamental para a **política de inovação alemã**, a qual se baseia em três linhas principais:
 - a) Auxílio direto para o qual existe uma relação contratual específica entre o poder público e a empresa beneficiária;
 - b) Auxílio indireto genérico (horizontal);
 - c) Auxílio indireto específico (vertical), direcionado a setores bem definidos.

1.4.3 REINO UNIDO: PRINCIPAIS ASPECTOS DE SUAS POLÍTICAS

- Em 1993, o governo publicou um programa em que detalhou o planejamento para aumentar a competitividade da indústria local, fomentando a Ciência e a Tecnologia através da parceria Governo-Indústria-Comunidade Acadêmica.
- Passou a priorizar:
 - a) programas para melhorar a base tecnológica nacional;
 - b) a difusão acelerada de novas tecnologias;
 - c) a importância estratégica da inovação através de programas setoriais para promover e estimular o desenvolvimento de setores estratégicos.
- No intuito de reforçar a competitividade da indústria local, foram criados:
 - a) programas genéricos com o objetivo de acelerar a difusão das novas tecnologias;
 - b) programas setoriais para promover a produção de novas tecnologias de base microeletrônicas;
 - c) programas voltados para a melhoria da infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento.

1.4.4 JAPÃO: PRINCIPAIS ASPECTOS DE SUAS POLÍTICAS

- Erber; Cassiolato (1997 apud Okimoto 1989, p. 55) caracteriza o Japão como um “Estado-rede”. Neste, as relações intermediárias entre o Estado central e as firmas são reguladas por redes políticas, as quais incluem associações de firmas, instituições públicas regionais etc.
- Exame das tendências tecnológicas mundiais e a identificação de áreas de oportunidades para o desenvolvimento tecnológico.
- Formulação de política de longo prazo.
- As empresas sabem onde investir.
- Características do sistema japonês:
 - a) Identificação de novas tecnologias, as quais são capazes de modificar os padrões de crescimento econômico;
 - b) Capacidade de rapidamente difundir as expectativas de alterações tecnológicas;
 - c) O Estado financia pesquisas nas áreas de fronteira. O desenvolvimento dos produtos e os processos ficam ao encargo das empresas;
 - d) A mobilização de redes de inovação tem se constituído no objetivo central da política governamental dos países desenvolvidos, especialmente o Japão;
 - e) O papel do Estado é fundamental na coordenação e mobilização do setor privado para a indução de investimentos em áreas tecnológicas prioritárias.



Robô da empresa japonesa Kokoro, cujas expressões faciais e corporais imitam as humanas de forma realística. A tecnologia japonesa é reconhecida mundialmente das mais avançadas do mundo.

Fonte: <http://madeinjapan.uol.com.br/2010/10/28/androide-reproduz-expressoes-humanas-de-forma-realistica/>

1.5 CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

O Brasil obteve razoável experiência em matéria de planejamento governamental, especialmente entre os anos 1940 e 1970. Vejamos, a seguir, os planos econômicos brasileiros desse período e dos consequentes.

Lançado durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, deste plano resultou a BR-2, atual Rodovia Presidente Dutra, dentre outras obras.
Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Eurico_Gaspar_Dutra



1.5.1 PLANO SALTE (1947)

Primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil, o Plano SALTE priorizava quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia. Os recursos para sua execução seriam provenientes do orçamento da União (60%) e de financiamentos externos (40%).

O Plano constituía-se basicamente em um programa de gastos públicos, conforme Almeida (1996).

1.5.2 COMISSÃO MISTA BRASIL - ESTADOS UNIDOS (1951)

A Comissão era vinculada ao plano americano de ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico dos países subdesenvolvidos. Foi importante para a tomada de consciência dos problemas econômicos nacionais. Devido às suas recomendações, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952) e o Conselho de Desenvolvimento para Coordenação Econômico-Financeira (1956). Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira nos planos público e privado, o BNDE surgiu como órgão técnico para executar o programa de reaparelhamento econômico elaborado pela Comissão Mista.

1.5.3 PLANO DE METAS (1956)

Elaboração baseada no relatório da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos. Teve origem nos estudos do grupo CEPAL-BNDE e representou o primeiro intento de submeter o desenvolvimento global do País à supervisão sistemática do Poder Público. Tinha como alvo os setores de energia e transporte, a indústria intermediária (siderurgia, cimento, papel), indústrias produtoras de equipamentos (automobilística, naval e bens de capital) e a construção de Brasília.

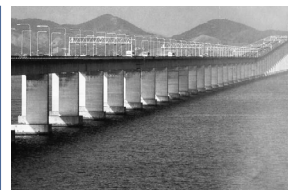
O Plano de Metas, segundo Palazzo (1977), correspondeu a uma seleção de projetos prioritários, desta vez com visão mais ampla e com objetivos mais audaciosos que os do Plano SALTE. Buscando mais cooperação entre os setores público e privado, pela falta de um esquema adequado de financiamento, o Plano de Metas provocou um pesado surto inflacionário.

Com o objetivo de “crescer cinquenta anos em cinco”, o Plano de Metas caracterizou o governo desenvolvimentista do Presidente Juscelino Kubistchek.
Fonte: <http://universia.com.br/preuniversitario/materia.jsp?materia=10094>

1.5.4 I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - PND (1972-1974)

A marca do I PND são os grandes projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento. Grandes projetos na área de infraestrutura,

como a Ponte Rio-Niterói, a rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Três Marias e a barragem de Itaipu foram elaborados no âmbito do I PND. Outros programas inseridos no I PND compreendiam a expansão da siderurgia e da petroquímica, os corredores de exportação, a construção naval, a primeira central nuclear, além de um conjunto de hidrelétricas, programas de mineração e de comunicações. O financiamento viria das agências financeiras da União (BNDE, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal) e das instituições financeiras multilaterais e do mercado internacional de capitais.



Sétima maior ponte do mundo, a Ponte Rio - Niterói tem 13,29 quilômetros de extensão.

Fonte: http://www.transportes.gov.br/bit/pontes/rj/rio_niteroi/gptrnrite.htm

1.5.5 II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - PND (1975-1979)

O II PND apontava uma alteração nos rumos da industrialização brasileira, até então centrada na indústria de bens de consumo duráveis. Colocou como prioritárias as seguintes áreas:

- insumos básicos: metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose;
- infraestrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proálcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão;
- bens de capital: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços.

O II PND propunha uma transformação estrutural a partir de grandes investimentos a cargo das empresas estatais (Eletrobrás, Petrobras, Siderbras, Embratel, entre outras), os quais só se efetivaram com o alto endividamento destas junto às fontes externas.

1.5.6 PLANO PLURIANUAL - PPA (A PARTIR DE 1991)

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. O PPA deve estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, estadual e municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. A vigência do PPA inicia-se no segundo ano do mandato presidencial e finda no primeiro ano do mandato seguinte. O primeiro PPA (1991-1995) foi elaborado com o objetivo de cumprir a determinação constitucional. Algumas das características relevantes dos PPA posteriores são sinalizadas a seguir:

Seu objetivo era enfrentar os problemas estruturais e sociais do País com ações gerenciadas, em parceria com a iniciativa privada e com garantia efetiva de investimento.

- Plano Plurianual – PPA (1996-1999): Introduziu novos conceitos no planejamento federal, como a definição de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, e os “projetos estruturantes”. O Programa “Brasil em Ação” agregou ao plano o gerenciamento de grandes empreendimentos estratégicos. Dentre os eixos estratégicos de integração, estavam definidos os transportes, a energia, as telecomunicações, bem como novas tecnologias.
- Plano Plurianual – PPA (2000-2003): Introduziu na administração pública federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, integração de plano, orçamento e gestão, e fortalecimento do conteúdo estratégico através do estudo dos eixos. Ambos os PPAs foram fortemente perturbados em sua implementação pelo ciclo de crises financeiras internacionais.
- Plano Plurianual – PPA (2004-2007): Inaugurara um modelo de desenvolvimento de longo prazo, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira. Objetivos principais:
 - » inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego;
 - » crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais;
 - » redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado.
- Plano Plurianual – PPA (2008-2011): organiza as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Nesse plano, destacam-se o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Links



Você pode acessar os diferentes Planos Plurianuais no site do Ministério de Planejamento: <http://www.planejamento.gov.br/>.

1.5.7 PLANO DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC

Dedicamos especial atenção ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), cujas metas propostas envolvem a expansão significativa do investimento público e, em decorrência, a expansão do investimento privado. O Plano prevê investimentos de 503,9 bilhões de reais no período de quatro anos, conforme o quadro abaixo.

PRIORIDADES	INVESTIMENTOS (BI R\$)
Logística (rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos, etc.)	58,3
Energia (geração, transmissão, gás natural, combustíveis renováveis, etc.)	274,8
Infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transportes urbanos, etc.)	170,8
Total	503,9

Quadro 1.4 – Prioridades e investimentos previstos para a realização do PAC.

O PAC prevê também a origem dos recursos, ou seja: 67,8 bi sairiam do Orçamento Geral da União, 235,0 bi das empresas estatais e 200 bi da iniciativa privada.

As principais consequências econômicas previstas são:

- estímulo ao crédito e ao financiamento;
- melhoria do ambiente de investimentos;
- desoneração tributária;
- consistência fiscal;
- melhoria do marco legal das Agências reguladoras; e
- reestruturação do sistema de defesa da concorrência.

Palavra do Professor



Caro aluno,

Encerramos a primeira unidade da nossa disciplina. Agora, no resumo a seguir, você precisa reler tudo o que vimos, para realizar as atividades de aprendizagem – elas são um importante instrumento de estudo. Não se esqueça de assistir à Videoaula 1 no ambiente virtual, recorrendo aos tutores, caso tenham restado dúvidas sobre o conteúdo. Dessa forma, você estará bem preparado para a unidade que virá logo adiante.

Resumo da unidade:

Nesta unidade, vimos que o planejamento é uma forma disciplinada de decidir o que deve ser feito no futuro a partir da análise do contexto presente. No caso do planejamento público, trata-se primeiramente de um processo de aprendizado institucional, no qual o poder público e os diversos segmentos da comunidade compartilham suas percepções sobre identificação e escolha dos caminhos a seguir e como sistematizar sua realização.

O planejamento pode ser reativo, incidindo sobre os problemas já evidentes; ou preventivo, tentando preveni-los. É importante que lembremos que o planejamento preventivo, sistematizado no conceito de Planejamento Estratégico e Situacional (PES) por Carlos Matus, possui as seguintes características básicas: a) o sujeito que planeja está incluído no objeto planejado; b) a atividade de coordenação é indissociável do planejamento; c) não há como determinar exatamente quão eficaz será um plano ou os seus resultados; d) o planejamento não é monopólio do Estado, nem de uma força social dominante.

Com as transformações econômicas e sociais no final do século XX, um novo padrão de desenvolvimento econômico difundiu-se. Baseado em nova trajetória tecnológica, novos produtos e processos de fabricação, essas alterações atingiram não só o interior da própria indústria como também a economia e a sociedade como um todo.

Com tantas modificações, inclusive o Estado adquiriu novas funções em relação à economia. Três agendas alternativas de desenvolvimento econômico podem ser apresentadas. Dentro de cada uma delas (neoliberal “radical”, neoliberal reformista e neodesenvolvimentista) o Estado teria papéis bem diferentes.

As principais “novas” políticas industriais em vigor nos países da OCDE foram-nos resumidamente apresentadas por Erber e Cassiolato (1997). As características fundamentais desse planejamento estatal são: a) A defesa do Estado mínimo não se verifica nas economias desenvolvidas; b) Crescente preocupação com a competitividade das firmas diante da competência externa; c) A cooperação e outras formas de externalidades passaram a ter importância crescente na busca de maior competitividade; d) investimentos em educação, treinamento, pesquisa e desenvolvimento.

A experiência do Brasil em planejamento governamental estende-se entre os anos 1940 e 1970. Destacam-se os seguintes planos: a) Plano Salte (1947); b) Comissão Mista Brasil–Estados Unidos (1951); c) Plano de Metas (1956); d) I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974); e) II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975-1979).

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro, nos níveis federal, estadual e municipal.

Atividade de Aprendizagem – 1



- 1) Explique as características do Planejamento Estratégico Situacional (PES).
- 2) Qual é a relação existente entre a ideia de política industrial (políticas pró-ativas em busca de maior competitividade e melhor inserção nos mercados) com a de planejamento econômico?
- 3) Caracterize as agendas de desenvolvimento (neoliberal radical, neoliberal reformista e neodesenvolvimentista) e destaque as principais diferenças existentes entre elas.
- 4) Caracterize o “novo” papel do Estado nas economias da OCDE e o enfoque que vem sendo dado às suas políticas industriais.
- 5) Caracterize as políticas industriais (ou políticas de competitividade) dos EUA; Alemanha; Reino Unido e Japão a partir do início dos anos 1990.
- 6) Explique as principais características do planejamento público no Brasil no período 1950-1980.
- 7) No final da década de 1990, o planejamento surge sob a forma dos Planos Plurianuais. Destaque as características desse tipo de planejamento.



--	--	--	--	--	--

[illegible][illegible]

importante



2

MUDANÇAS NO MARCO REGULATÓRIO A PARTIR DO FINAL DOS ANOS 1970 E EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO: BRASIL E COREIA DO SUL

Caro aluno, ao final desta unidade, você deverá ter adquirido conhecimentos sobre os seguintes tópicos:

- a crise dos anos 1970;
- a transição para um novo padrão de acumulação;
- a nova Divisão Internacional do Trabalho, baseada em vantagens comparativas dinâmicas;
- as tendências que caracterizaram a Terceira Revolução Industrial;
- os contrastes e paralelos entre as experiências de desenvolvimento do Brasil e Coreia do Sul nos últimos 50 anos.

2.1 INTRODUÇÃO

Na unidade anterior, vimos no que consiste o planejamento econômico e os papéis assumidos pelo Estado para a realização das ações planejadas conforme os novos padrões de desenvolvimento. Nesta unidade, verificaremos as ações estatais realizadas durante períodos em que novos padrões de desenvolvimento econômico se fizeram necessários.

2.2 A CRISE DOS ANOS 1970 E A NECESSIDADE DE REESTRUTURAR O SETOR PRODUTIVO DOS PAÍSES AVANÇADOS

Esta seção, fundamentada em parte na obra “A crise dos anos 70 e a necessidade de reestruturar o setor produtivo dos países avançados”, de Wilson Suzigan, abordaremos as economias desenvolvidas no pós-guerra, a queda e transição do seu padrão de crescimento e os impactos dessa conjuntura sobre as empresas.

2.2.1 PADRÃO DE CRESCIMENTO DAS ECONOMIAS DESENVOLVIDAS NO PÓS-GUERRA

Os trinta anos após a II Guerra Mundial, que ficaram conhecidos como os “anos de ouro do capitalismo”, foram caracterizados pela combinação de uma nova estrutura econômica e social. As economias capitalistas desenvolvidas obtiveram sucesso na redução da instabilidade econômica, no crescimento econômico estável e no controle das tensões sociais. Isso aconteceu graças às transformações sucedidas nesse período, as quais se inserem no modo de regulação fordista. Veja no Quadro 2.1 as mudanças ocorridas:

FATO	CONSEQUÊNCIAS	
<ul style="list-style-type: none">• Expansão industrial acelerada (complexos metal-mecânico e químico).	<ul style="list-style-type: none">• Impulsão de setores da agricultura, serviços, transportes e comunicação.	<ul style="list-style-type: none">• ↑ demanda agregada, a qual realimenta o ciclo, propiciando:• ↑ Progresso Técnico• ↑ Produtividade• ↑ Investimento• ↑ Crescimento econômico
<ul style="list-style-type: none">• Rápido ↑ progresso técnico	<ul style="list-style-type: none">• ↑ Produtividade• → ↑ Competitividade, que proporcionaram:• ↑ Exportações de Manufaturados• ↑ Economia Escala• ↓ Preços• ↑ Salários	
<ul style="list-style-type: none">• ↑ competição internacional	<ul style="list-style-type: none">• ↑ Internacionalização da produção em busca de mão de obra, matérias-primas, e energia mais baratas.	

Quadro 2.1 – Transformações durante os “anos de ouro” do capitalismo.

Henry Ford (1863-1947), engenheiro estadunidense, fundador da Ford Motor Company e primeiro empresário a aplicar a montagem em série para produzir automóveis em massa em menos tempo e a um menor custo. Fonte: Wikipédia (http://pt.wikipedia.org/wiki/Henry_Ford)



O fordismo é uma referência muito mais ampla do que a revolução organizacional realizada por Henry Ford. A combinação de produção e consumo em massa do regime de acumulação fordista envolveu não somente a difusão do método de produção de Henry Ford para vários setores e economias nacionais, mas principalmente novos compromissos salariais e de classe, ampliação das ações estatais, reorientação das políticas econômicas, reformas nas relações econômicas internacionais e novos hábitos culturais (NASCIMENTO, 2001).

Estrutura de produção e o consumo coexistiram em uníssono pela articulação dos seguintes fatores:

- a) Organização do trabalho – o fordismo foi marcado pela introdução dos princípios tayloristas de divisão científica do trabalho associados à me-

canização crescente. Através de uma clara segmentação do trabalho, foi possível a geração de elevados índices de produtividade que deram sustentação ao padrão de desenvolvimento.

- b) Regulação das relações capital-trabalho pelas instituições – as mudanças nessas relações permitiram uma boa articulação entre oferta e demanda (consumo e produção em massa). O “contrato social fordista” determinava que os trabalhadores participassem dos ganhos de produtividade.
- c) Estrutura macroeconômica instalada – possibilitou o crescimento econômico assegurado pelos arranjos institucionais em nível internacional, produzindo um quadro de estabilidade fundamental para as decisões de investir. Dentro desses arranjos, ressaltamos:
 - » Bretton Wood: que estabelece, a partir de 1944, o padrão dólar-ouro e as taxas de câmbio fixas.
 - » Plano Marshall: que permitiu a reconstrução da Europa e do Japão, elaborado diante dos riscos da Guerra Fria.
 - » Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT): com o intuito de regular, respectivamente, o mercado financeiro e cambial, promover o desenvolvimento e zelar por um comércio internacional justo.

Ainda para consolidar o contrato social fordista, o Estado teve um papel fundamental, cuja participação pode ser destacada em duas frentes:

- a) na consolidação do que foi chamado o estado de Bem-Estar (WelfareState), que garantiu uma extensa rede de seguridade social;
- b) na sua participação na produção, especialmente em setores de infraestrutura, nos quais, por algum motivo (risco, investimentos muito grandes ou outros), o setor privado não estava disposto a assumir tal papel.

2.2.2 PERDA DO DINAMISMO DO PADRÃO DE CRESCIMENTO DOS “ANOS DE OURO”

A partir da década de 1970, são identificados os primeiros sinais de esgotamento desse período de crescimento intenso. O fordismo entra em declínio por duas razões:

- Cíclica, Estrutural – Esgotamento do padrão de crescimento ocasionado por uma queda da produtividade como fruto dos limites da divisão internacional do trabalho taylorista e a internacionalização do modelo.
- Conjuntural – Choque do petróleo e das matérias-primas, a partir de 1973, que ocasiona um período caracterizado pela inflação e o baixo crescimento (estagnificação).

Resumimos na Quadro 2 os fatores que conduziram à Crise Internacional dos anos 1970:

FATO	CONSEQUÊNCIAS	
<ul style="list-style-type: none"> • Saturação da demanda dos produtos industriais (bens duráveis) 	<ul style="list-style-type: none"> • ↓ consumo 	
<ul style="list-style-type: none"> • Escassez de mão de obra 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de salários > aumento de produtividade, resultando em • ↓ taxa de retorno (lucro) • ↓ taxa de investimentos • ↓ ritmo de crescimento da produção • ↑ ociosidade • ↑ pressão inflacionária 	<ul style="list-style-type: none"> • ↓ Processo de inovação • Surgimento de pressões protecionistas (barreiras) • ↓ efeito dinamizador do comércio internacional • ↓ ganhos de escala
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento nos preços do petróleo e das matérias-primas 	<ul style="list-style-type: none"> • ↓ nível da atividade econômica • ↑ custos das empresas • ↓ comércio Internacional • ↑ processo inflacionário • ↑ concorrência • ↑ pressões inflacionárias • Instabilidade financeira 	

Quadro 2.2 – Fatores que conduziram à Crise Internacional dos anos 1970.

Nessa crise, o Estado utilizou, especialmente na primeira metade dos anos 1970, sua rede de segurança social, que consistia na garantia de serviços públicos e proteção a toda a população. No entanto, esse processo social de transferências tinha seus limites estabelecidos na capacidade de financiamento desses benefícios. O modelo de intervenção estatal passa a ser questionado e a ação empresarial do Estado a ser vista como protetora dos concorrentes, e não da concorrência. Dessa forma, convencionou-se que tais ações seriam “falhas de governo” maiores ou prevaletentes sobre as falhas de mercado.

2.2.3 TRANSIÇÃO PARA NOVO PADRÃO E NOVA TRAJETÓRIA TECNOLÓGICA NO FINAL DOS ANOS 1970

Não bastasse a crise interna do fordismo quanto à oferta, uma crise internacional quanto à demanda também iniciou na década de 1970. Com o fim do regime fordista, começa a busca por um novo padrão de desenvolvimento econômico, cujas características principais visualizamos no quadro abaixo (NASCIMENTO, 2001):

Processo de inovação tecnológica com caráter absolutamente estratégico na dinâmica de reprodução do capital. Surgem novas tecnologias de produtos e processos.

As seguintes áreas obtiveram avanços:

- microeletrônica;
- processos e transmissão de dados;
- equipamentos e sistemas de automação flexível;
- biotecnologia e engenharia genética;
- materiais e tecnologias energéticas;
- técnicas gerenciais;
- formas de organização industrial;
- estratégias de mercado.

Elevação acelerada da participação do setor de “informações” em relação ao setor produtor de bens materiais, tanto em termos de proporção do PIB como em termos de população economicamente ativa.

Economia mais global, em que capital, força de trabalho e tecnologia assumem contexto internacional, rompendo os limites nacionais.

Reestruturação do papel do Estado, justificada principalmente pelas dificuldades de financiamento.

Desregulação do mercado financeiro, ampliando as possibilidades de valorização da riqueza pela via financeira e reduzindo a atratividade do investimento produtivo.

Quadro 2.3 - Década de 1970: Características do novo padrão de desenvolvimento econômico.

Fonte: Nascimento (2001).

2.2.4 IMPACTOS SOBRE AS EMPRESAS

Com os novos padrões de desenvolvimento, as empresas também são afetadas. Essas mudanças levaram à sua reestruturação e realocização a partir dos seguintes impactos:

Trata-se da divisão das atividades e dos serviços entre os inúmeros países do mundo. Há países que são exportadores de matéria-prima e de mão de obra barata. Por sua industrialização tardia, eles têm economias frágeis e sofrem grande número de crises econômicas. Já nos países de economia mais forte, industrializados, as crises econômicas ocorrem de maneira esporádica. Fonte: <http://educacao.uol.com.br/geografia/divisao-internacional-do-trabalho.jhtm>

- ↓ Das vantagens competitivas tradicionais;
- ↓ Peso da mão de obra direta no processo produtivo e ↑ requerimento de qualificação;
- ↓ Peso das matérias-primas (recursos naturais) e da energia no produto final;
- ↓ Deslocamento das empresas para os países periféricos;
- ↓ Importância das chamadas vantagens comparativas estáticas;
- ↑ Dificuldades para proteger os mercados internos e ↑ dependência das novas tecnologias;
- ↑ Dificuldades para exportar produtos manufaturados para os países desenvolvidos;
- ↑ Dificuldades para atrair investimentos externos diretos (IED).

Quadro 2.4 – Impactos que levaram à reestruturação e realocização das empresas.

2.2.5 NOVA DIVISÃO DO TRABALHO

A nova divisão internacional do trabalho (DIT), decorrente das mudanças sucedidas na década de 1970, baseou-se em vantagens comparativas dinâmicas.

A teoria das vantagens comparativas, do economista político inglês David Ricardo (1772 – 1823), explica por que o comércio entre dois países, regiões ou pessoas pode ser benéfico, mesmo quando um deles é mais produtivo na fabricação de todos os bens. O que importa é a razão de produtividade que cada país possui. Nessa teoria, mesmo que um país não possua vantagem absoluta, ele pode especializar-se nos setores em que apresenta vantagem comparativa.	
Vantagem compara-tiva revelada	Apresenta o ordenamento participativo dos setores produtivos no mercado internacional.
Vantagem compara-tiva dinâmica	Formulada pelo economista húngaro Béla Balassa, em 1956. Mudanças na posição intersetores produtivos na pauta de exportação ao longo do tempo sugeriam transformações nos fatores produtivos (estáticos), os quais poderiam ocasionar mudanças dinâmicas (nas vantagens comparativas convencionais). Nesse sentido, a vantagem comparativa dinâmica reconhece que os aspectos de eficiência alocativa estática, causados por distorções de preços, têm implicações de natureza dinâmica. A taxa de progresso técnico e a distribuição de renda podem ser afetadas, portanto, através dos novos padrões alocativos dos recursos produtivos.

Quadro 2.5 – Vantagens comparativas.

Assim, a vantagem dinâmica pode ser fonte de:

- criatividade;
- domínio e difusão de tecnologias avançadas;
- formação de recursos humanos de alta qualificação;
- talento organizacional;

- capacidade de previsão e habilidade para escolher e adaptar.

Mas o alcance dos fatores de competitividade que citamos dependerá:

- das políticas macroeconômicas favoráveis ao crescimento;
- das políticas industriais positivas, proativas;
- das políticas públicas positivas: educação, planejamento e desenvolvimento, ciência e tecnologia;
- dos investimentos em capital social básico (educação, qualificação da mão de obra etc.);
- das estratégias empresariais articuladas;
- do papel do Estado.

Políticas e estratégias como as que listamos acima são parte dos programas de reestruturação produtiva nos países desenvolvidos.

2.3 TERCEIRA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA: AS GRANDES TENDÊNCIAS MUNDIAIS

Nesta subseção, fundamentada em Coutinho (1992), destacaremos as sete novas tendências que vêm emergindo no cenário mundial nos anos 1990. A partir das vigorosas inovações associadas à eletrônica, temos o aumento do complexo eletrônico, a automação integrada e flexível, a revolução nos processos de trabalho, a transformação das estruturas e estratégias empresariais, novas bases da competitividade e a globalização como aprofundamento da internacionalização.

2.3.1 O PESO CRESCENTE DO COMPLEXO ELETRÔNICO

A dimensão e abrangência do complexo eletrônico é evidente especialmente nas principais economias capitalistas. As indústrias desse setor tiveram expansão quantitativa, aumentando a sua participação no valor agregado, emprego e renda.

A crescente aproximação da base técnica de bens de capital com a base microeletrônica do complexo eletrônico – em especial das indústrias de bens de capital – tende a fundi-las em um grande complexo eletrônico-mecatrônico.

2.3.2 UM NOVO PARADIGMA DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL: A AUTOMAÇÃO INTEGRADA E FLEXÍVEL

Podemos destacar os impactos das novas tecnologias de base microeletrônica sobre os processos de produção industrial. Os processos industriais de base eletromecânica (automação repetitiva e não programável) passaram por intensa transformação a partir da difusão de mecanismos digitalizados (dirigidos por computadores), capazes de programar o processo de automação. A eletrônica substituiu a eletromecânica como base de automação, de forma que computadores dedicados passaram a guiar o sistema de máquinas ou parte deste. A difusão rápida das formas de automação programada, nos anos 1980, preparou o terreno para novo salto nos anos 1990: a emergência de sistemas integrados de automação flexível.

2.3.3 REVOLUÇÃO NOS PROCESSOS DE TRABALHO

As formas de automação programadas gradativa e crescentemente incorporam características flexíveis, polivalentes, transformando as fábricas num organismo complexo, “inteligente”, capaz de aprender e ajustar-se.

Essa transição aponta para processos de produção contínuos que permitirão a flexibilidade na produção. Possibilitando uma variedade “customizada” de produtos, não há perdas para as economias de escala, mas há grandes ganhos de economias de escopo.

A flexibilidade da produção, que implica em diversas concepções e desenhos de produtos, reveste-se de vários desafios:

- atender às demandas e preferências dos usuários;
- incorporar com criatividade os avanços tecnológicos disponíveis;
- encontrar forma mais adequada para custos menores e maior eficiência na produção.

O que essas tendências à automação flexível e à “customização em massa” significam para os processos de trabalho? São vários os aspectos da sua influência e atuação.

Palavra do Professor



A programação flexível exigirá a participação direta da força de trabalho na condução do processo para operar e programar os ajustamentos necessários nos equipamentos. Essas tarefas não podem prescindir da compreensão global do processo produtivo: dessa forma, os operários deverão ter um nível de qualificação amplo e polivalente. As distâncias hierárquicas entre a chefia e o operário da fábrica serão reduzidas, modificando o padrão de relacionamento entre gerência, engenharia e produção.

A automação flexível aumenta o nível de conhecimento tácito, não codificável, e a necessidade de investir em intangíveis é ampliada (software, treinamento e qualificação, organização e coordenação do processo de produção e de suas soluções, como marketing, desenho, etc.). Assim, os processos de trabalho se afastam do paradigma taylorista-fordista (divisão banalizada, fragmentada e repetitiva de tarefas) em direção a um processo em que a força de trabalho interage de forma criativa no sistema de automação flexível.

A força de trabalho, impactada por essa revolução nos processos em que atua, apresenta as seguintes características:

- níveis médios de qualificação mais elevados;
- capacidade de interagir e lidar com equipamentos digitalizados, controles numéricos e computadores;
- capacidade de raciocínio abstrato-matemático, interpretação de instruções, programação, capacidade de interpretar informações visuais, códigos etc.

A engenharia necessitará interagir com a força de trabalho fabril, preparando-se para enfrentar novos problemas que surgirão com o aprofundamento das técnicas de automação flexível. Os sistemas de automação flexível tornam mais efetiva a interação coordenada entre o fluxo do processo fabril, o marketing, a comercialização, as finanças, o desenho e o desenvolvimento, da mesma forma que torna mais complexa e dinâmica a relação entre os fornecedores e com as redes de distribuição.

A capacidade de absorver o conhecimento tecnológico sobre a operação de novas tecnologias de automação flexível é essencial.

Portanto, os novos processos e equipamentos para nada servirão se a força de trabalho (na produção, gerência e engenharia) não estiver preparada para desempenhar esses novos papéis.

2.3.4 TRANSFORMAÇÕES DAS ESTRUTURAS E ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS

Alguns fatores introduziram modificações nas estruturas e nas estratégias empresariais. São eles:

- evolução das novas formas flexíveis de produção;
- necessidade de ampliar fatias de mercado através da oferta de bens diferenciados ou “customizados” a preços acessíveis;
- formação de redes internas devido ao avanço da telecomunicação ligada à informática;
- montagem de redes internas para centralizar a gestão, as vendas, as compras, os estoques, as finanças e a produção em tempo real;
- possibilidade de estabelecer novas relações com fornecedores, clientes, prestadores de serviços, institutos de pesquisa, universidades, ou mesmo com concorrentes tradicionais;
- queda das deseconomias de escala, permitindo que grandes estruturas empresariais realizem eficientemente a gestão e a coordenação de suas operações.

As deseconomias de escala surgem quando a dimensão da empresa atinge um ponto em que começam a aparecer dificuldades associadas à organização, coordenação de atividades e menor flexibilidade para a tomada de decisões.

Com o advento do “toyotismo”, surge uma importante nova forma de organização da produção, a qual viabiliza a “customização em massa” da oferta de produtos, cujas características são:

- cooperação, coordenação e qualidade;
- valorização dos recursos humanos;
- descentralização de responsabilidade com a participação de trabalhadores;
- elevado nível de qualificação e interação em P&D, produção, *marketing*;
- diferenciação dos produtos em atenção às preferências;
- utilização de técnicas de automação flexível.

2.3.5 AS NOVAS BASES DA COMPETITIVIDADE

A partir de estudos efetuados nos países da OCDE, podemos constatar duas tendências a partir dos anos 1980, quais sejam:

- A competitividade tem uma dimensão sistêmica, não se sustentando exclusivamente no dinamismo, na agilidade gerencial e de inovação da empresa;
- A competitividade independe da dotação de “fatores” e de recursos naturais, tendendo a ser resultado de estratégias de investimentos inovadores.

As **estratégias competitivas** – diferentes das vantagens comparativas – além de serem essencialmente dinâmicas tendem a ser construídas e dependem de esforços continuados.

Referem-se à maneira como uma empresa decide competir em um mercado, em resposta às estratégias e posições de seus competidores, de modo a ganhar uma vantagem competitiva sustentável.
Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Estrat%C3%A9gia_competitiva

2.3.6 A GLOBALIZAÇÃO COMO APROFUNDAMENTO DA INTERNACIONALIZAÇÃO

Podemos entender a globalização como uma etapa de aprofundamento da internacionalização, ao longo dos anos 1980.

Nesse sentido, os fluxos maciços de capitais entre as principais praças financeiras promovem a intensa interconexão dos mercados cambiais, financeiros e de aplicações do tipo “**portfólio**”.

Durante esse período, nas indústrias automobilística, farmacêutica, e de informática, por exemplo, formaram-se oligopólios mundiais em várias indústrias importantes. Trata-se da concentração da concorrência mundial.

Com a estruturação de sofisticadas redes globais informatizadas de gestão on-line dentro das grandes empresas, a prática de várias formas de “**sourcing**” globais foi viabilizada:

- *sourcing* para suprimento de peças e componentes;
- *sourcing* das preferências e características dos mercados, consumidores, antecipando tendências e garantindo fatias de mercado;
- *sourcing* de conhecimento tecnológico, incluindo recursos humanos qualificados.

Um **portfólio** de aplicações financeiras é uma coleção de investimentos mantida por uma instituição ou indivíduo. Manter um portfólio de aplicações faz parte de uma estratégia de diversificação, com o intuito de diminuir riscos.
Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Portf%C3%B3lio>

O **sourcing** ou terceirização é uma ferramenta estratégica utilizada pelas empresas para obter o menor custo total de aquisição de produtos e serviços através de economia de preços, maior eficiência nos processos de compra e negociação, maior qualidade e melhor aplicação dos insumos adquiridos.

2.3.7 AS ALIANÇAS TECNOLÓGICAS COMO UMA NOVA FORMA DE COMPETIÇÃO

Através de acordos de cooperação, projetos conjuntos e consórcios de pesquisas, nasce uma nova forma de organização ou de configuração da concorrência. Trata-se das alianças tecnológicas entre empresas concorrentes, firmadas devido às seguintes causas:

- custos crescentes de pesquisa e desenvolvimento em várias indústrias;
- riscos elevados de determinados projetos de pesquisa e desenvolvimento;
- dificuldade para impor padrões tecnológicos dominantes em determinadas áreas, assegurando vantagens na captura do mercado.

Essas alianças objetivam vantagens competitivas para a liderança de inovações ou para a criação de soluções-padrão em benefício do grupo.

As tendências de mudança e de reorganização tecnológica, empresarial e financeira, iniciadas nos anos 1980, aprofundam-se nos anos 1990, configurando um cenário de aceleração da inovação, entendida como uma onda Schumpeteriana endogenamente articulada. Como você se recorda, as causas desse contexto foram:

- peso crescente do complexo eletrônico;
- avanço da automação flexivelmente integrada por computadores;
- reorganização dos processos de trabalho;
- mudanças nas estruturas e nas estratégias das grandes empresas (a *gestão das grandes empresas se tornou viável);
- caráter crescentemente “construído” da competitividade;
- *sourcing* tecnológico;
- intensificação de alianças tecnológicas interoligopolistas.

2.4 COREIA DO SUL E BRASIL: PARALELOS, SUCESSOS E DESASTRES

Nosso objetivo nesta subseção é apresentar os contrastes e paralelismos entre os processos de desenvolvimento do Brasil e Coreia do Sul nos últimos 50 anos. Ao final, você deverá estar apto a identificá-los também.

Analisar o processo de desenvolvimento econômico não é uma tarefa simples. Uma abordagem frequente é a comparação de experiências diferentes para delas extrair lições úteis. Nesse sentido, a comparação do Brasil com a Coreia do Sul, países que até a década de 1970 apresentavam um desenvolvimento similar, pode ser proveitosa para que entendamos os fatores que contribuíram para o salto no desenvolvimento da Coreia nos últimos trinta anos.

Se nos anos 1930, ambas as economias possuíam uma indústria incipiente, no final dos anos 1950 o Brasil contava com uma indústria muito mais desenvolvida, densa e diversificada que a Coreia. A partir dessa década, a Coreia do Sul passou de sociedade agrária a industrial, caracterizando-se por um dinamismo sem comparação entre as economias em desenvolvimento.

As explicações para esse desenvolvimento se devem a vários fatores, que incluem:

- a presença de uma força de trabalho educada e disciplinada;
- o planejamento governamental;
- as relações especiais com Japão e Estados Unidos; e
- a configuração da produção em grandes e poucos conglomerados (*chaebols*), que unem o tradicional com a sistemática do mercado, gerando vantagens competitivas sem igual.

O resultado foi uma mudança radical no padrão de especialização produtiva e da pauta exportadora, passando de produção e exportação de bens intensivos em trabalho para setores cada vez mais intensivos em tecnologia (GOLDENSTEIN, 1994).

2.4.1 O PADRÃO DE FINANCIAMENTO

Evidências nos mostram que o aumento da densidade e extensão do sistema financeiro pode afetar de forma positiva o crescimento econômico. O financiamento para o desenvolvimento é, portanto, uma variável de extrema relevância quando analisamos países cujos sistemas financeiros são pouco desenvolvidos.

Tanto no Brasil quanto na Coreia do Sul, a captação de financiamento externo foi importante para a industrialização. No entanto, outros recursos, como a criação de bancos estatais na Coreia e a utilização de recursos para-fiscais no Brasil também tiveram importância fundamental.

Com a estatização do sistema bancário sul-coreano a partir de 1961, o Estado teve como tarefa fundamental o financiamento da industrialização. Essa situação começou a mudar a partir de

- 1967, quando o governo coreano possibilita a entrada de bancos estrangeiros através de filiais e a industrialização é reforçada;
- em 1981-83, quando uma reforma financeira reprivatiza o sistema financeiro;

- na segunda metade de 1990, quando foi autorizada a participação estrangeira em entidades financeiras locais e;
- em 1999, na reestruturação do sistema bancário coreano a partir das exigências do FMI.
- As taxas de depósito e de empréstimo (mantidas baixas) e as taxas de expansão do crédito, entretanto, continuam reguladas pelo Estado. Ademais, ele limita a participação acionária de investidores individuais estrangeiros, controla o crédito interno e externo, e os setores produtivos para os quais os recursos são direcionados. O estrito controle público sobre os fundos permitiu a concentração e o direcionamento em poucas empresas (chaebols), através da união desses conglomerados com os bancos, especialmente em setores que requeriam altos investimentos e apresentavam riscos elevados (ESPIÑEIRA, 2002).

Um aspecto importante do financiamento é a alta taxa de poupança da economia coreana, a qual é resultado:

- das políticas monetárias;
- das políticas fiscais;
- das políticas industriais;
- das políticas cambiais;
- de uma política de desincentivo ao consumo interno, com impostos seletivos e programas creditícios que limitam o financiamento; e
- incentivos à poupança financeira.

No Brasil, o financiamento da industrialização a partir da década de 1950 teve, na conexão internacional, um fator essencial. Existindo uma forte preferência pelo financiamento externo público, a entrada de capitais privados, especialmente no setor industrial, também teve um papel importante na correlação entre capitais externos e crescimento. Na segunda metade da década de 1950, continuam os investimentos privados externos, especialmente do Japão, Alemanha, Estados Unidos e dentre as entidades financeiras, o FMI. Nos anos 1970, e depois da dissolução do acordo de Bretton Woods, o financiamento externo toma a forma de empréstimos bancários, a juros flutuantes. Na perspectiva histórica, existe uma nítida trajetória de desequilíbrios externos associados à dependência externa do financiamento e à crescente fragilidade externa (GOLDENSTEIN, 1994).

A partir de 1979, o aumento abrupto das taxas de juros norte-americanas teve impacto diferenciado nas economias brasileira e sul-coreana, ocasionado pela distinta inserção que ambos os países tinham nos mercados e sistemas financeiros intencionais.

A Coreia do Sul já apresentava uma inserção dinâmica no que se refere ao volume, estabilidade e qualidade das exportações. Dessa forma, esse país ficou menos suscetível aos sabores dos mercados internacionais.

No Brasil, o segundo PND consolidou uma estrutura produtiva completa com aumento dos produtos industrializados na pauta exportadora. O grande endividamento externo, a taxas superiores a 25% ao ano no período 1974-1979, permitiu ao país taxas de crescimentos de 6,8% ao ano em média, no mesmo período (CANO, 1999).

2.4.2 PLANEJAMENTO PÚBLICO

Na década de 1960, durante o governo Park, a industrialização da Coreia foi fortemente influenciada pela implementação de quatro planos quinquenais.

Em 1962, foi implementado o primeiro plano quinquenal; de 1967 a 1971, o segundo; de 1972 a 1976, o terceiro; e de 1977 a 1981, o quarto. A partir da planificação, com ênfase principal na indústria pesada e na química, o Estado superou todas as metas propostas. Em 1966, o país tinha um volume de exportações de 7,6 vezes o volume de 1960. Todas as políticas eram voltadas para a industrialização – desde a concessão de subsídios até as políticas fiscal, financeira e cambial.

Os enormes conglomerados industriais, os chaebols, que fabricam linhas de produtos inteiras e que foram praticamente criados pelo Estado, são considerados parte fundamental do sucesso coreano. São empresas familiares, criadas por grandes empreendedores.

Em troca de produção e apoio ao desenvolvimento do país, essas empresas têm relação estreita com o governo, sendo beneficiadas pelo financiamento, tecnologia e monopólio doméstico através dos planos quinquenais. O componente principal desse processo deriva da inexistência de um poder agrário forte na Coreia do Sul, que se contraponha aos objetivos do planejamento público. A ausência de uma elite com poder de decisão permitiu que o projeto industrializante se desenvolvesse sem resistências.



Park Chung-hee (1917-1979) é considerado um dos responsáveis pelo processo de industrialização da Coreia do Sul, mas também recebeu inúmeras críticas pela forma autoritária através da qual governou o país. Em 1999, foi relacionado numa lista dos cem asiáticos mais influentes do século XX, organizada pela revista *Time*. Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Park_Chung-hee

Os 10 maiores *Chaebol* (ou *Jaebol*) da Coreia do Sul são: Samsung, Hyundai Motor Company, LG, SK, Hanjin, Hyundai Heavy Industries, Lotte, Doosan, Hanhwa, e Kumho Asiana. Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Chaebol>

O Estado comandou o processo de desenvolvimento da indústria automobilística – metade estatal e metade privada – que resultou na criação das empresas Hyundai, Samsung, Daewoo e Ssangyoung. Outros setores, como informática, telefonia e produção de televisores também foram incentivados pelo governo, especialmente no que se refere ao sistema de educação tecnológica e capacitação da mão de obra (SADER, 2000).

No Brasil, a força do Estado foi efetiva, mas não conseguiu comprometimento similar do setor privado, o que fez com que a capacidade financeira do setor público fosse sacrificada. O projeto industrializante sempre teve a resistência dos setores primário-exportadores, especialmente o café e a cana-de-açúcar, os quais eram contornados através de concessões.

O choque de liberalização comercial e financeira que atingiu as economias latino-americanas nos anos 1990, somado à fragilidade macroeconômica e aos percentuais de investimento insuficientes, gerou grande pressão nos setores produtivos. Estes foram incapazes de reagir à concorrência internacional no momento em que perderam a proteção do Estado.

Em contrapartida, as empresas sul-coreanas sempre enfrentaram a concorrência externa, no seu país e nos mercados internacionais. O processo de abertura foi gradual e seguro, com empresas que contavam com força suficiente para concorrer. Alavancadas por economias que investiam 30% ou mais do PIB anualmente, incentivadas por juros baixos e subsidiados, essas empresas tinham pequena carga tributária, assim como também eram pequenos os seus encargos trabalhistas e previdenciários. Tudo isso era reforçado pela taxa de câmbio desvalorizada.

Os anos 1990 são caracterizados nos países latino-americanos pela fragilidade da intervenção estatal: em decorrência da liberalização financeira e comercial, os mercados financeiros nacionais são o centro da determinação da acumulação de capital e tecnologia.

2.4.3 POLÍTICA DE SUBSÍDIOS, TECNOLÓGICA E DE RELAÇÃO COM O CAPITAL ESTRANGEIRO

A partir dos anos 1980, a Coreia desenvolveu infraestrutura científica principalmente através de estímulos fiscais, os quais eram destinados às empresas que adaptassem novas tecnologias. Esses estímulos eram concedidos de acordo com o padrão de desempenho de variáveis, como produção, exportação e pesquisa e desenvolvimento. Exigências como essas consolidaram empresas fortes em comparação às empresas latino-americanas, as quais recebiam subsídios sem o cumprimento de metas de desempenho (GOLDENSTEIN, 1994, p. 134).

Uma característica-chave do processo de emparelhamento produtivo da Coreia do Sul foi o acesso à tecnologia japonesa, possibilitado pela proximidade geográfica e linguística, transferência de capital humano especializado e aproveitamento dos espaços abertos a partir da disputa do Japão com os Estados Unidos (GOLDENSTEIN, 1994, p. 122).

Em relação ao tratamento dispensado ao capital estrangeiro, cabe ressaltar algumas diferenças. Em comparação com os países latino-americanos, a Coreia controlou o acesso ao mercado interno dos capitais internacionais. Sempre foi preferência, nesse país, a compra externa de tecnologia e bens de capital, em lugar do acesso direto de investimento direto estrangeiro. Esse modelo, contraposto àquele que dá ênfase ao investimento direto estrangeiro (IDE), permitiu o desenvolvimento de inovações e também imitações por engenharia reversa.

Se compararmos a propriedade de estrangeiros nas empresas multinacionais operando nos países, vemos que, na Coreia, o percentual de capital íntegro em mãos de estrangeiros não chegava a 6%, enquanto no Brasil chegava a 60%.

A possibilidade de forte dirigismo econômico no país asiático se deve à estrutura produtiva concentrada em poucos conglomerados, os chaebols, todos de capitais locais e com forte e crescente presença nos mercados internacionais através de exportações e investimento direto.

No Brasil, a política de subsídios atingia indiscriminadamente a maioria dos setores produtivos, mas o desempenho das firmas beneficiadas não era requerido. As proteções, geralmente concedidas de forma indiscriminada, tornavam-se direitos adquiridos, sem prazo de finalização, corroendo a capacidade de financiamento de novas atividades do setor público. Além disso, os planos econômicos jamais tiveram acompanhamento rigoroso; as proteções a setores eleitos como prioritários raramente eram retiradas, mesmo quando as prioridades eram revistas; os lobbies e os favores especiais para políticos ou grupos econômicos chegaram a tal monta que passaram a minar as decisões de longo prazo e a corroer a capacidade de financiamento da economia.

A consolidação do novo paradigma tecnológico e organizacional (baseado na microeletrônica e na organização toyotista da produção) encontra os países latino-americanos e asiáticos em circunstâncias divergentes. Enquanto os países asiáticos apresentavam padrão produtivo e comercial similar ao dos países desenvolvidos, os países latino-americanos apresentavam estruturas defasadas.

O processo radical de abertura econômica que o Brasil e outros países da América Latina enfrentaram na década de 1990, que visava ao aumento da produtividade e da competitividade internacional, não obteve os resultados

Neste modelo, o conhecimento tecnológico se concentra nos países sede das matrizes das empresas. Na Coreia do Sul, foi apenas uma forma complementar de acumulação de capital.

esperados. O foco da estratégia competitiva continuou sendo a operação fabril e não migrou para a inovação tecnológica. O setor produtivo aprofundou a especialização, passando a adaptar produtos, processos e tecnologias de empresas estrangeiras ou a integrar cadeias globais de valor nos segmentos fabris.

Coutinho (1997) chamou este processo de “especialização regressiva” da produção industrial, que é caracterizada pela desarticulação de cadeias produtivas e a diminuição de atividades intensivas em inovação tecnológica. A abertura comercial e financeira teve como resultado final um significativo processo de desnacionalização da indústria, especialmente nos setores de alimentos, autopeças, embalagens e cimento.

Outro aspecto-chave na consolidação do processo de emparelhamento da Coreia foram os grandes investimentos em educação, os quais, associados a princípios confucionistas, resultaram em melhor distribuição de renda e maior equidade.

2.4.4 A CRISE DA DÍVIDA E O IMPACTO SOBRE OS PADRÕES DE FINANCIAMENTO NA COREIA DO SUL

Quando a crise da dívida eclodiu em 1982 com a [moratória mexicana](#), a Coreia já havia realizado os maiores ajustes na sua estrutura produtiva e financeira, as quais já se encontravam preparadas para enfrentar e ocupar espaços no mercado internacional.

Essa conjuntura favoreceu a atração de capitais que, fugindo dos países latino-americanos, encontravam na Coreia (e em outros países asiáticos) inovações financeiras que permitiam a sua valorização. Na década de 1980, o crescimento foi intensificado como consequência de três preços fundamentais da economia: juros baixos, câmbio baixo e preço do petróleo baixo.

A estrutura da dívida externa também introduziu um diferencial de necessidade de ajuste público ante à crise dos anos 1980. Na Coreia, a dívida externa era predominantemente privada (80% do total). No Brasil, tratava-se do inverso: no período compreendido entre 1973 e 1984, em média 70% da dívida externa era pública. Dessa forma, a capacidade de financiamento e intervenção pública, a capacidade de poupança interna e, consequentemente, a possibilidade de aumento do investimento foram mantidas na Coreia do Sul.

A retração estadunidense, causada pela crise do petróleo, provocou a diminuição das compras de produtos mexicanos e da oferta de financiamento; juntou-se a isso a queda no preço das principais commodities exportadas pelo México. Este processo culminou com a interrupção dos pagamentos da dívida por parte do México.
Fonte: http://pt.wikipedia.org/wiki/Crise_da_d%C3%ADvida_externa

No Brasil, a crise de dívida significou o colapso da intervenção do setor público no incentivo à atividade privada e na criação e aprimoramento de infraestrutura. Se, até o início da década de 1980, os dois países apresentavam um percentual de investimentos similar (25% do total do PIB da Coreia e 22% do total do PIB do Brasil), após esse período, o investimento já não mais alcançou os 20% do total do PIB, percentual bastante inferior ao considerado como ótimo (25%) para economias em desenvolvimento.

Palavra do Professor



Caro aluno,

Terminamos a Unidade 2. Resta, agora, a leitura do seu resumo para a realização das atividades de aprendizagem. Caso você perceba que algum tópico não ficou claro, retorne ao texto para melhor compreender o seu conteúdo. Não se esqueça de assistir à Videoaula 2, no AVEA; sempre que julgar necessário, peça ajuda ao tutor.

Resumo da unidade:

Podemos caracterizar os “anos de ouro do capitalismo” pela combinação de uma nova estrutura econômica e social. As economias capitalistas desenvolvidas obtiveram sucesso na redução da instabilidade econômica, no crescimento econômico estável e no controle das tensões sociais. Isso aconteceu graças às transformações sucedidas nesse período, as quais se inserem no modo de regulação fordista, quais sejam: a) rápida expansão industrial; b) aumento no progresso técnico; c) aumento da demanda agregada; d) aumento da competição internacional.

A combinação de produção e consumo em massa do regime de acumulação fordista envolveu não somente a difusão do método de produção de Henry Ford para vários setores e economias nacionais, como também novos compromissos salariais e de classe, ampliação das ações estatais e reorientação das políticas econômicas, reformas nas relações econômicas internacionais e novos hábitos culturais.

Em contrapartida, a partir da década de 1970, os primeiros sinais de esgotamento desse período de crescimento intenso são identificados. São causas dessa crise: a) Esgotamento do padrão de crescimento ocasionado por uma queda da produtividade; b) Choque do petróleo e das matérias-primas a partir de 1973.

Como você se recorda, o fim do regime fordista determinou a busca pela definição de um novo padrão de desenvolvimento econômico. Vimos que as principais características desse novo padrão eram: a) inovação tecnológica; b) elevação da participação do setor de informações em relação ao setor produtor de bens materiais; c) economia mais global, onde capital, força de trabalho e tecnologia assumem contexto internacional, rompendo com os limites nacionais; d) reestruturação do papel do Estado, justificada, principalmente, pelas dificuldades de financiamento; e) desregulação do mercado financeiro.

Decorrente das mudanças sucedidas na década de 1970, a nova divisão internacional do trabalho (DIT), baseou-se em vantagens comparativas dinâmicas. Estas reconhecem que os aspectos de eficiência alocativa estática, causados por distorções de preços, têm implicações de natureza dinâmica. A taxa de progresso técnico e a distribuição de renda podem ser afetadas, portanto, através dos novos padrões alocativos dos recursos produtivos.

Com o advento da Terceira Revolução Industrial, verificamos sete tendências capazes de caracterizá-la: a) peso crescente do complexo eletrônico; b) novo paradigma de produção industrial: a automação integrada e flexível; c) revolução nos processos de trabalho; d) transformações das estruturas e estratégias empresariais; e) novas bases da competitividade; f) Globalização como aprofundamento da internacionalização; g) as “alianças tecnológicas” como uma nova forma de competição.

Nas últimas três décadas, a Coreia modificou substancialmente os tradicionais laços de dependência, atingindo uma interação dinâmica com os países mais avançados e um alto nível de desenvolvimento. Pudemos visualizar que o Brasil, em oposição à Coreia, não conseguiu atingir o mesmo desempenho – graças às diferentes políticas implementadas em cada um desses países.

Atividade de Aprendizagem – 2



- 1) Quais são as principais características da era do ouro do capitalismo mundial?
- 2) Explique os principais fatos associados ao fim do regime de acumulação fordista.
- 3) Discorra sobre cada uma das sete novas tendências que vêm emergindo a partir da vigorosa expansão do complexo eletrônico nas economias industriais.
- 4) O que essas tendências à automação flexível e à “customização em massa” significam para o processo de trabalho?
- 5) Explique os principais pontos de convergência e divergência nos processos de desenvolvimento do Brasil e da Coreia do Sul.



--	--	--	--	--	--

This image shows a single page of white paper with horizontal blue lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, typical of notebook paper or a document template. There are no margins, text, or other markings on the page.[illegible]

importante



3

PRESSÕES COMPETITIVAS: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E O NOVO PAPEL DO ESTADO

Caro aluno, ao final desta unidade, você terá obtido conhecimentos sobre os seguintes tópicos:

- infraestrutura de transportes, de energia e serviços e planejamento para aprimorar a competitividade da economia do país;
- política industrial e tecnológica e sua evolução;
- justificativas teóricas da regulação econômica e a criação e atuação das agências reguladoras a partir da década de 1990;
- defesa da concorrência;
- características da política de infraestrutura.

3.1 INTRODUÇÃO

Conforme vimos na Unidade 2, as mudanças tecnológicas e organizacionais que aconteceram a partir do final dos anos 1970 configuraram um processo que tocou não só as bases produtivas e comerciais dos países, mas especialmente a sua competitividade. Durante esse processo, o papel do Estado também mudou. Ele tornou-se agente fundamental para a configuração da competitividade no processo produtivo através das políticas: industrial, de regulação econômica e de defesa da concorrência, assim como na geração de uma infraestrutura de apoio adequada e eficiente.

3.2 POLÍTICA INDUSTRIAL E TECNOLÓGICA

A política industrial deve ser entendida como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas. Elas podem afetar a alocação inter e intraindustrial de recursos, influenciando a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional.

Para maior aprofundamento neste tema, consulte a Unidade 6 do livro da disciplina “Economia Industrial”, do Prof. José Antonio Nicolau.

A política industrial nos remete à [discussão sobre as relações entre Estado e mercado](#) em dois aspectos:

- no questionamento da efetividade do sistema privado em alocar recursos econômicos;
- no estudo da evolução da intervenção do Estado na promoção das atividades produtivas.

Alguns países, segundo a OCDE (2005), caminham para a terceira geração de política industrial, a qual pode ser considerada já como política de inovação. Veja no Quadro 3.1 as características que marcam cada uma das gerações industriais:

PRIMEIRA GERAÇÃO	SEGUNDA GERAÇÃO	TERCEIRA GERAÇÃO
Encarava a inovação como um processo linear que partia da pesquisa básica para a pesquisa aplicada. Daí em diante sucedia a introdução de novos produtos e tecnologias no mercado.	É identificada com o conceito de Sistema Nacional de Inovação (SNI), em que o papel do governo deve ir além do aspecto tecnológico.	Propõe uma ação integrada das políticas industrial e tecnológica com outras políticas, como a ambiental, a de educação e a de saúde.

Quadro 3.1 – Características das gerações industriais.

A política industrial no Brasil atingiu o seu apogeu nos anos 1950-1970. Entretanto, a partir dos anos 1980, o Estado brasileiro perdeu a capacidade de formulação e de execução de políticas industriais e tecnológicas integradas. Podemos visualizar o histórico brasileiro da política industrial brasileira a partir da evolução histórica da política industrial no Brasil por Suzigan e Furtado (2006):

- Nos anos 1950-70, a política industrial é baseada na criação de capacidade física (fábricas) para substituição de importações. O Estado criou empresas importantes e atraiu investimento direto externo, oferecendo como atrativo um grande mercado interno, protegido da competição internacional, e um conjunto articulado de (grandes) incentivos. Como resultado, uma base industrial bastante diversificada e integrada foi desenvolvida, com poucos similares em países de renda média, apresentando forte base metal-mecânica. Entretanto, essa indústria teve pouco êxito em setores importantes da eletrônica (componentes, microeletrônica, hardware de informática). A ênfase na substituição de importações e o foco quase que exclusivo no mercado interno, aliado ao forte protecionismo, criaram uma indústria pouco competitiva internacionalmente,

com foco principal na atividade fabril, sem maiores preocupações de desenvolver outras funções empresariais como pesquisa e desenvolvimento, concepção e projeto de produto, distribuição e marcas internacionais etc.

- A crise dos anos 1980 colocou o modelo em xeque. O país teve dificuldades e não conseguiu entrar, de forma ampla, na eletrônica e informática. Não logrou transformar a pesquisa de microeletrônica em negócios, e aqueles que existiam não ganharam escala.
- Os anos 1990 assistiram, durante o governo Collor, à redução da proteção da indústria brasileira, que se viu exposta à concorrência internacional no mercado interno, seu foco de operações. O plano real, ao introduzir a paridade cambial e mantê-la durante longo tempo, acentuou a desvantagem competitiva da estrutura produtiva, levando a déficits comerciais expressivos.
- Com a privatização e o direcionamento do BNDES para seu financiamento, alterou-se o comando de cadeias importantes. Esse comando significava preços favorecidos de bens intermediários, compras direcionadas para o desenvolvimento de produtores locais e correlatos. Ou seja, a estrutura produtiva sofreu forte desafio e procurou adequar-se à nova realidade. Surgem a terceirização, as células de produção, o controle estatístico de processo e assemelhados. O Estado criou programas, como o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) e o Brasil Classe Mundial que, em sentido lato, buscavam difundir as técnicas de gestão ao estilo japonês.

Em 2003, surge um novo esforço em prol do planejamento da evolução da indústria brasileira. Trata-se da **Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE)**, que está articulada em três eixos complementares (SALERNO; DAHER, 2006, p. 3):

- a) Linhas de ação horizontais:
- » inovação e desenvolvimento tecnológico
 - » inserção externa
 - » modernização industrial
 - » melhoria do ambiente institucional/ ampliação da capacidade e escala produtiva

b) Opções estratégicas:

- » semicondutores (aplicação específica – Asics, Socs)
- » *softwares*
- » bens de capital
- » fármacos e medicamentos

c) Atividades portadoras de futuro

- » biotecnologia
- » nanotecnologia
- » biomassa, energias renováveis / atividades relativas ao Protocolo de Quioto.

Em 2008, surge a fase II da PITCE, estabelecendo metas quantitativas explícitas em dois níveis distintos. No Quadro 3.2, a seguir, são apresentadas esquematicamente as metas dessa nova fase, inseridas no Programa para Destaques Estratégicos do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

O primeiro nível da fase II da PITCE define macrometas para o País. As macrometas, ou Metas-País, preveem o aumento da formação bruta de capital fixo, o aumento do dispêndio privado com planejamento e desenvolvimento, a ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio internacional e a ampliação da atividade exportadora das micro e pequenas empresas.

O segundo nível diz respeito às metas específicas que se pretende atingir em cada um dos programas que integra a Política. A definição dessas metas obedeceu aos [mesmos critérios adotados para a fixação das metas](#) de primeiro nível, tendo se beneficiado da interlocução com o setor privado e de uma ampla reflexão dentro do governo federal.

Factibilidade e possibilidade de monitoramento

Objetivo central da política	Dar sustentabilidade ao atual ciclo de expansão			
Desafios	Ampliar capacidade de oferta	Preservar robustez do balanço de pagamentos	Elevar capacidade de inovação	Fortalecer MPES
Metas	Macrometas 2010			
	Aumento da taxa de investimento	Ampliação da participação das exportações brasileiras no comércio mundial	Elevação do dispendio provado em P&D	Ampliação do número de MPES exportadoras
	Metas por programas específicos			
Políticas em 3 níveis	Ações sistêmicas: focadas em fatores geradores de externalidades positivas para o conjunto da estrutura produtiva			
	Destaques estratégicos: temas de política pública escolhidos deliberadamente em razão de sua importância para o desenvolvimento produtivo do País no Longo prazo			
	Regionalização	MPES	Exportações	Integração com América Latina e África
	Produção Sustentável			
	Programas Estruturantes para sistemas produtivos: orientados por objetivos estratégicos, tendo por referência a diversidade da estrutura produtiva doméstica			

Quadro 3.2 – Programa para Destaques Estratégicos, Brasil 2008.

Fonte: Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2006).

Links



Pesquise sobre o Programa para Destaques Estratégicos e outros programas associados ao desenvolvimento em <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/>.

3.3 POLÍTICA DE REGULAÇÃO

Define-se regulação como qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos. Por exemplo, quando um agente regulador fixa uma tarifa para um determinado serviço, está restringindo a liberdade que uma empresa tem de estabelecer o preço pela sua atividade.

Mas o campo da regulação abrange muito mais do que determinações tarifárias. Ele se estende também à definição de quantidades e de qualidade.

A regulação torna-se indispensável na presença de externalidades e especialmente de **monopólios naturais**. Na presença destes, o mercado não fornece os estímulos adequados para a alocação eficiente dos recursos.

Um setor é considerado um monopólio natural quando a produção de uma dada quantidade de produto, efetuada em uma única firma, tem os seus custos reduzidos. A condição necessária e suficiente para que esta proposição seja verdadeira é que haja economias de escala ou escopo em toda a amplitude relevante de produção.

Por que regulamentar a economia? Existem vários motivos que podemos citar e que mostram a importância da regulação para o planejamento, como podemos ver no Quadro 3.3, a seguir:

RAZÃO	PRINCIPAIS OBJETIVOS DA REGULAÇÃO	EXEMPLO
Monopólios e monopólios naturais	Conter a tendência de elevação de preços e diminuição da produção; Controlar os benefícios trazidos pelas economias de escala; Identificar áreas genuinamente monopolistas.	Concessões de serviços públicos.
<i>Windfall profits</i>	Transferir estes benefícios das firmas para os consumidores ou contribuintes.	Firmas que descobrem extraordinariamente fontes de insumos mais baratos.
Externalidades	Compelir produtores ou consumidores a internalizarem os custos produtivos totais ao invés de repassá-los a terceiros ou à própria sociedade.	Poluição de rios por indústrias.
Informações adequadas	Informar os consumidores para permitir a correta operação do mercado.	Remédios, bebidas, alimentos.
Continuidade e disponibilidade do serviço	Garantir um nível socialmente desejado de serviço essencial.	Serviços de transporte para regiões remotas.

Este assunto foi tratado na disciplina Teoria Microeconômica II.

RAZÃO	PRINCIPAIS OBJETIVOS DA REGULAÇÃO	EXEMPLO
Comportamento não competitivo e preços predatórios	Prevenir o comportamento anticompetitivo.	Preço do serviço abaixo do custo variável.
Bens públicos e <i>moral hazard</i>	Compartilhar custos em que os benefícios da atividade são compartilhados na presença de problemas de <i>free rider</i> .	Defesa Nacional e serviços de Segurança Pública.
Desigual poder de barganha	Proteger interesses vulneráveis em que o mercado falha nesta função.	Saúde e segurança no trabalho.
Escassez e racionalidade	Alocação de bens escassos de acordo com o interesse público.	Crise de oferta do petróleo.
Justiça distributiva e política social	Distribuição de acordo com o interesse público; prevenir comportamentos ou resultados indesejáveis.	Proteção dos desafortunados.
Racionalização e coordenação	Assegurar uma produção eficiente onde os custos transacionais previnem o mercado de obter ganhos de rede ou economias de escala.	Produção agrícola sem padronização.
Planejamento	Proteger o interesse das futuras gerações.	Meio ambiente.

Quadro 3.3 – Necessidade de regulação e objetivos.
Fonte: Salgado (2003).

O caso do monopólio natural deve ser tratado com maior detalhe. A característica fundamental que devemos fixar é a seguinte: uma única empresa é capaz de produzir a quantidade total de bens e/ou serviços ofertados pela indústria a um custo inferior à produção desta mesma quantidade por várias empresas. O monopólio natural surge onde há grandes **economias de escala**.

A importância para a regulação aumenta, se consideramos que, no caso do monopólio natural, a produção da quantidade socialmente ótima acontece quando os custos da indústria são minimizados tendo apenas uma firma no mercado. Para o caso de uma única firma, se os custos médios de longo prazo são decrescentes para todas as quantidades, então os custos de se produzir quaisquer quantidades são minimizados por termos uma única firma produzindo. Neste caso, o mercado é um monopólio natural independentemente de sua demanda.

Organiza o processo produtivo de maneira que se alcance a máxima utilização dos fatores produtivos envolvidos no processo; com o aumento da produção, o custo médio do produto tende a ser menor.
http://pt.wikipedia.org/wiki/Economia_de_escala

Como podemos verificar no Gráfico 3.1, no monopólio natural, o Custo Total Médio (CTM) de curto prazo é decrescente, dada a presença de economias de escala, e o Custo Marginal (CMg) é inferior ao CTM. Assim, a produção no ponto em que Preço = CMg não é possível. A quantidade de monopólio Q_m (em que a receita marginal, RMg, iguala ao CMg) é menor que a quantidade de concorrência perfeita (Q_c) em que o preço de Concorrência (PC) é igual ao CMg. A regulação pode fazer com que o preço cobrado no monopólio natural seja P_t , ponto onde existem apenas os lucros normais.

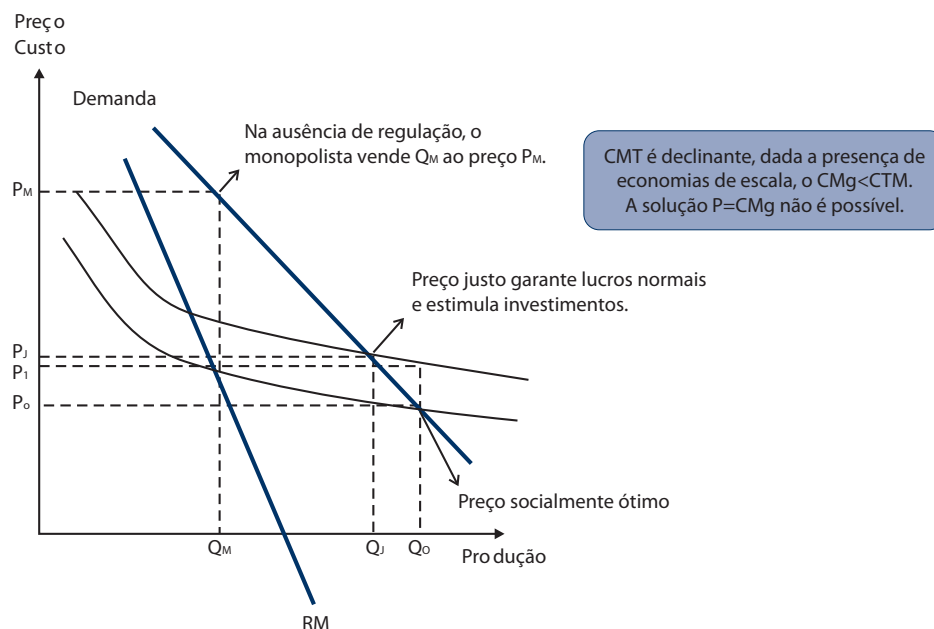


Gráfico 3.1 – Monopólio natural e regulação.

Fonte: Byrns (1996).

Os monopólios naturais existem, portanto, quando aparecem significativos custos fixos - tais como em empresas de utilidade pública, de distribuição de energia, telefones, gás encanado.

O problema do monopólio natural coloca para o formulador de políticas econômicas um conflito entre a eficiência alocativa e a eficiência produtiva. A eficiência produtiva requer que somente uma firma produza os bens e serviços.

Contudo, se uma única firma produz no mercado, ela terá a tendência de fixar os preços acima do custo marginal objetivando maximizar seus lucros: a eficiência alocativa não será alcançada. Assim, verifica-se a importância da regulação neste tipo de mercado.

3.4 POLÍTICA DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

A política de defesa da concorrência congrega as ações e parâmetros regulatórios do Estado que estão voltadas para a preservação de ambientes competitivos. Desencorajando condutas anticompetitivas derivadas do exercício de poder de mercado, seu objetivo tem em vista preservar e/ou gerar maior eficiência econômica no funcionamento dos mercados.

A lei antitruste não torna o poder de mercado – nem os monopólios – ilegal, mas apenas tenta controlá-lo:

- na *forma* pelo qual esse poder é adquirido no mercado;
- no exercício *abusivo* desse poder de mercado.

A política de defesa da concorrência é implementada por meio de dois padrões básicos de ação:

- a) ações voltadas contra as condutas dos agentes de mercado: são consideradas ilícitas as condutas que restringirem o processo competitivo, prejudicando os consumidores. As regras associadas a esta ação têm caráter punitivo.
- b) ações de caráter estrutural: buscam evitar o surgimento de estruturas de mercado mais concentradas, que aumentem a probabilidade de exercício abusivo de poder de mercado. Neste caso, trata-se de um controle preventivo sobre os chamados atos de concentração. Os atos de concentração podem gerar, por sua vez, ganhos de eficiência, dados por:
 - » economias de escala e escopo;
 - » economias de racionalização e especialização;
 - » economias de utilização e expansão da capacidade;
 - » interação entre ativos complementares (sinergias);
 - » economias em P&D;
 - » tecnologia e eficiências dinâmicas;
 - » economias de custo de transação.

Palavra do Professor



Você pode aprofundar o estudo das condutas anticompetitivas horizontais e verticais na Unidade 6 do material da disciplina Economia Industrial.

A avaliação dos atos de concentração envolve, primeiramente, a análise do seu impacto sobre os mercados relevantes de operação: a diminuição do grau de concorrência é preciso ser verificada. Em segundo lugar, deve ser avaliado se os efeitos restritivos podem ser contrabalançados por eficiências compensatórias.

3.4.1 PRÁTICA DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL

A primeira lei antitruste surgiu nos Estados Unidos em 1890. Conhecida como Lei Sherman, foi pioneira em contestar acordos ou práticas comerciais por iniciativa do Estado, permitindo tratar a concorrência como bem jurídico de interesse da sociedade em geral.

A partir de finais do anos 1940, houve duas ondas de expansão do antitruste pelo mundo:

- no imediato pós-guerra, durante a reconstrução europeia e a formação do mercado comum;
- após a queda do muro de Berlim (1989), que possibilitou a adesão dos países do leste europeu à economia de mercado e à democracia; e, paralelamente, as reformas liberais nos países da América Latina, das quais tomou parte a adoção de legislação antitruste.

A Constituição Brasileira de 1988 determinou nos artigos 170 a 191, no capítulo dedicado à Ordem Econômica, que o Estado deveria atuar de forma a tutelar as práticas concorrenciais no mercado brasileiro. Para tanto, deve garantir a liberdade e promover também a livre iniciativa. Em decorrência do papel intervencionista, o Estado brasileiro instituiu um órgão para controlar as práticas que violem a concorrência e a livre iniciativa. Trata-se do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que tem por finalidade principal regular as práticas contrárias à ordem econômica brasileira. Criado em 1962 como órgão do Ministério da Justiça e, em 1994, transformado em Autarquia Federal vinculada a esse mesmo Ministério, tem suas atribuições previstas na Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDF) é formado por:

- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – orienta, fiscaliza e apura abusos de poder econômico, atuando na prevenção e repressão dos abusos cometidos por empresas com poder de mercado. Na estrutura do SBDC, é o órgão responsável pelo julgamento dos processos com base na instrução realizada pela SDE e na análise dos pareceres da SDE e da SEAE.
- Secretaria de Direito Econômico (SDE) – formula, implementa e supervisiona as políticas de proteção e defesa da ordem econômica, tanto no âmbito da livre concorrência quanto no da defesa dos direitos do consumidor.

- Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) – auxilia a SDE por meio da realização de estudos e elaboração de relatórios que tratam principalmente dos aspectos econômicos das operações e condutas investigadas.

Links

Você pode obter mais informações sobre SBDC, acessando:

CADE: <http://www.cade.gov.br/>

SDE: <http://portal.mj.gov.br/sde/>

SEAE: <http://www.seae.fazenda.gov.br/>

3.4.2 O DESAFIO DO PLANEJAMENTO: CONCILIAÇÃO DOS INTERESSES DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA COM A POLÍTICA INDUSTRIAL E A REGULAÇÃO ECONÔMICA

A concorrência pode ser promovida em âmbitos diversos de atuação do Estado e não se resume à aplicação da lei antitruste. Há várias políticas que visam à conformação de ambientes competitivos e também ao fortalecimento da competitividade das empresas.

Assim, por exemplo, a Política Industrial tem estreitas relações com a política de defesa da concorrência. Ela apresenta um caráter pró-competitivo, na medida em que se preocupa com o nível de eficiência da indústria e busca criar condições para que as empresas adquiram ou reforcem sua competitividade.

Entretanto, a política industrial pode ter outras dimensões que, eventualmente, não se harmonizam com a concorrência. Por exemplo, o incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento pode requerer que empresas entrem em acordo para dividir custos, resultando em maior poder de mercado.

Desafios também se colocam no âmbito da defesa da concorrência quando é preciso compatibilizá-la com a regulação. Em princípio, a existência de regulação setorial implica menor grau de liberdade nas decisões de agentes econômicos regulados e a imposição de certas obrigações a esses agentes pelo regulador. Mesmo nessas circunstâncias, em que o comportamento dos agentes é controlado pelo próprio poder público, há a necessidade de aplicação das normas de defesa da concorrência, particularmente nas situações de regulação parcial.

Em geral, a autoridade reguladora tem um importante papel promotor da concorrência e preventivo de práticas anticompetitivas. O objetivo de ambas, concorrência e regulação, é o mesmo: garantir eficiência nos mercados.

Portanto, podemos concluir que política industrial, regulação e defesa da concorrência devem ser harmonizadas. Promover o aumento da competitividade e da eficiência nos mercados é o grande desafio do planejamento e da política pública.

3.5 POLÍTICAS DE INFRAESTRUTURA

É reconhecida a importância da infraestrutura para a competitividade, a promoção da integração regional e o desenvolvimento econômico e social de um país. No novo contexto competitivo mundial, torna-se fundamental o apoio do governo na formação de externalidades positivas para as empresas.

3.5.1 COMPETITIVIDADE E INFRAESTRUTURA

Ao considerarmos os diferentes tipos de infraestrutura, importantes diferenças quanto à forma de promoção da integração regional e ao desenvolvimento de externalidades para a atuação das empresas devem ser observadas.

Porém, podemos destacar dois problemas gerais que impedem o aumento da competitividade do Brasil, dada a infraestrutura atual:

- falta de investimento na infraestrutura do transporte de cargas, energia e telemática;
- baixa competitividade interna e externa, devido ao alto custo da logística, determinado pela insuficiência e escassa integração da matriz de transportes.

Este último ponto pode ser analisado mais claramente através do Quadro 3.4, onde são apresentados dados de PIB, logística e competitividade. Como você pode ver, o Brasil ocupa o décimo lugar em termos de PIB, mas amarga o sexagésimo primeiro lugar em logística. Dessa forma, sua posição em termos de competitividade piora.

Rede elétrica, petróleo e gás natural, transportes, telecomunicações.

PRODUTO INTERNO BRUTO (EM TRILHÕES DE DÓLARES)	RANKING DE LOGÍSTICA	COMPETITIVIDADE
1- USA 13,2	1- Singapura	1- USA
2- Japão 4,4	2- Holanda	2- Suíça
3- Alemanha 2,9	3- Alemanha	3- Dinamarca
4- China 2,6	4- Suécia	4- Suécia
5- Reino Unido 2,4	5- Áustria	5- Alemanha
6- França 2,2	6- Japão	6- Finlândia
7- Itália 1,8	7- Suíça	7- Singapura
8- Canadá 1,3	8- Reino Unido	8- Japão
9- Espanha 1,2	9- Canadá	9- Reino Unido
10- Brasil 1,0	30- Irlanda	34- China
11- Rússia 1,0	39- Índia	48- Índia
12- Coreia 0,9	58- Rússia	58- Rússia
13- Índia 0,9	61- Brasil	72- Brasil

Quadro 3.4 – PIB, Logística e Competitividade, 2007.
Fonte: Banco Mundial, FMI e Fórum Econômico Mundial.

3.5.2 PRINCIPAIS PROBLEMAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Veremos a seguir as características dos dois principais segmentos que constituem a infraestrutura brasileira, os transportes e a energia, bem como seus principais gargalos e possíveis soluções.

TRANSPORTES

A matriz de transporte de um país é parte fundamental da competitividade. É a partir desta que as empresas configuram a sua logística, que se tornou um dos grandes diferenciais na competição por mercados globais.

Podemos definir *logística* como o processo de planejar, executar e controlar eficientemente, a custo correto, o transporte, a movimentação e a armazenagem de produtos dentro e fora das empresas (matérias-primas, materiais semiacabados e produtos acabados), garantindo a integridade e os prazos de entrega dos produtos aos usuários e clientes (IPEA, 2010).

A logística é, portanto, um importante componente para a competitividade. Tornar a logística eficiente é uma tarefa que deve ser compreendida e empreendida pelo setor público e privado e que envolve variáveis diversas, como:

- desenho de localização e dimensionamento das redes de armazenagem regionais e nacionais;
- planejamento para uma boa integração intra e intermodal dos sistemas de transportes;
- configuração de sistemas tributários e burocráticos que otimizam os processos de escoamento e distribuição das mercadorias interna e externamente;
- gestão ambiental eficiente da logística, considerando modos de transporte que minimizam o impacto ambiental.

É importante que compreendamos o conceito de **macrologística** ou **logística global**. Segundo Resende (2006), trata-se da “concepção de estratégias espaciais de organização das atividades econômicas de uma empresa, grupo de empresas ou mesmo da atividade econômica global, no tempo e no espaço”. Nesse sentido, a atuação do poder público torna-se imprescindível, especialmente no fornecimento de infraestrutura, na regulação dos mercados que apresentarem falhas e na parceria em atividades público-privadas.

A matriz brasileira de transporte de carga, focada no transporte rodoviário e com escasso desenvolvimento do transporte intermodal, é pouco eficiente. Conforme podemos verificar no Quadro 3.5, em comparação com outros países, a matriz de transporte brasileira é a que apresenta custos logísticos maiores. Os países desenvolvidos privilegiam o transporte intermodal, utilizando os modais hidroviários e ferroviários para realizar as movimentações de mercadorias em grandes distâncias; o transporte rodoviário se limita às pequenas distâncias. Essa configuração logística minimiza os custos de transporte, tornando a matriz de transportes mais eficiente.

PAÍSES	MODAL - PART. PCT (%)			EXTENSÃO
	RODOVIÁRIO	FERROVIÁRIO	HIDROVIÁRIO	MILHÕES KM²
Brasil	63	24	13	8,5
Brasil soja	67	28	5	
EUA	32	43	25	9,2
EUA soja	16	23	61	
Argentina	82	16	2	2,7
Índia	50	50		3,0
China	50	37	13	9,6
Canadá	43	46	11	9,2
Rússia	8	81	11	17,0

Quadro 3.5 – Matriz de transportes, países selecionados, 2006.

Fonte: Ministério dos Transportes (2006).

O aumento da distância média transportada no Brasil, ao invés de ser acompanhado pela maior utilização dos modais ferroviário e aquaviário, baseou-se principalmente no modal rodoviário. Na falta de infraestrutura adequada de transporte, o proprietário da carga decide escoar sua produção com os meios possíveis a um custo mais elevado. Dessa forma, a própria produção é inibida. Podemos comparar a logística do Brasil com a dos Estados Unidos, ressaltando o maior custo da logística em relação ao PIB no caso do Brasil, conforme o Quadro 3.6.

CUSTO DE LOGÍSTICA	BRASIL (2004)	ESTADOS UNIDOS (2004)
	EM % DO PIB	EM % DO PIB
Transporte	7,5	5,0
Estoque	3,9	2,1
Armazenagem	0,7	0,7
Administração	0,5	0,3
Total	12,6	8,1

Quadro 3.6 – Comparação de custos de logística no Brasil e nos Estados Unidos em % do PIB.

Fonte: Centro de Estudos Logísticos do Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (COPPEAD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Conforme comparação acima, os principais itens que tornam os custos de logística no Brasil superiores aos dos Estados Unidos são os de transporte e os de estoque. Neste último, duas devem ser as principais causas da desvantagem brasileira:

- a mais elevada taxa de juros, que aumenta o custo de capital do estoque imobilizado;
- a menos eficiente gestão de estoque das empresas brasileiras, que deve operar com um montante de estoque superior ao necessário, pelo menos em comparação com as empresas estadunidenses.

Com relação aos custos de transporte, podemos ressaltar o uso intensivo do modal rodoviário, como veremos no Quadro 3.7. Cabe destacar, ainda, especialmente em relação aos Estados Unidos, o quão precária é a situação das malhas viárias dos modais rodoviário e ferroviário e dos portos brasileiros.

MODAL	BRASIL (2006)	ESTADOS UNIDOS (2006)
Ferrovário	25,8%	38,5%
Rodoviário	56,5%	29,6%
Aquaviário	12,8%	11,5%
Dutos	4,8%	20,1%
Aéreo	0,1%	0,4%

Quadro 3.7 – Comparação da Matriz de Transporte: Brasil e Estados Unidos.

Fonte: Centro de Estudos Logísticos do Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (COPPEAD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Na perspectiva de melhorar os indicadores de desenvolvimento nacional, o governo brasileiro tem construído propostas de políticas e projetos para investimentos no âmbito da infraestrutura de transporte e logística. Proposto pelo Ministério dos Transportes em parceria com o Ministério da Defesa, temos o Plano Nacional de Logística e Transportes (2007-2023), por exemplo.

Links

As informações gerais e características do PNLT podem ser consultadas no seguinte *link* do Ministério dos Transportes:

<http://www.transportes.gov.br/PNLT/InfGerai11Juno7.pdf>

O PNLT é um plano de caráter indicativo de médio e longo prazo. Multimodal envolve toda a cadeia logística associada aos transportes, cujas estratégias e diretrizes orientarão as intervenções dos agentes públicos e privados envolvidos no Setor de Transportes.

Dentre os objetivos e abrangência do PNLT, destacam-se:

- a retomada do processo de planejamento no Setor dos Transportes envolvendo todas as suas modalidades;
- a consideração dos custos de toda a cadeia logística que permeia o processo estabelecido entre as origens e os destinos dos fluxos de transporte; e
- a necessidade de efetiva mudança e equilíbrio na atual matriz de transportes de cargas do País.

A configuração do PNLT, a ser executado em três períodos básicos (2008-2011, 2012-2015 e 2015-2023), resultou em sete agrupamentos denominados vetores logísticos, quais sejam:

- **Vetor Amazônico:** Rondônia, Acre, Roraima, Amazonas, parcelas do oeste do Pará e norte do Mato Grosso;
- **Vetor Centro-Norte:** Amapá, Maranhão, parcelas do leste do Pará e do Mato Grosso e nordeste de Goiás;
- **Vetor Nordeste Setentrional:** Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Sergipe e parcelas do norte de Alagoas e Piauí;
- **Vetor Nordeste Meridional:** Bahia e sudeste do Piauí, de Goiás, de Minas Gerais e Alagoas;
- **Vetor Leste:** Espírito Santo, Rio de Janeiro, parcelas de Minas Gerais e leste de Goiás, incluindo Brasília;
- **Vetor Centro-Sudeste:** São Paulo, Mato Grosso do Sul, parcelas do sudeste de Minas Gerais, sul de Goiás e norte do Paraná;
- **Vetor Sul:** Rio Grande do Sul, Santa Catarina e parcela do Paraná.

Para a definição do PNLT, foram considerados os indicadores socioeconômicos que caracterizam os vetores logísticos, bem como as estimativas para o ano de 2023 quanto à predominância de tipologias de atividades no *hinterland* brasilei-

Área ou distrito junto às bordas de uma costa ou rio

ro. Devemos lembrar que as tipologias de atividades predominantes repercutem nas infraestruturas de transportes, exigindo distintas estratégias para a sua logística. Diante de tais perspectivas, foram definidas as necessidades de investimentos em infraestrutura de transportes por modais e vetores até o ano 2023.

INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA

Corresponde à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis.

A **infraestrutura energética** é uma das bases da estrutura industrial de um país, sendo condição fundamental para atingir maiores níveis de produtividade e crescimento econômico. No Brasil, 41% da oferta interna de energia provêm de fontes renováveis, enquanto a média mundial é de 14% e a média dos países desenvolvidos é de apenas 6%. No Gráfico 3.2, apresentamos a matriz energética primária brasileira.

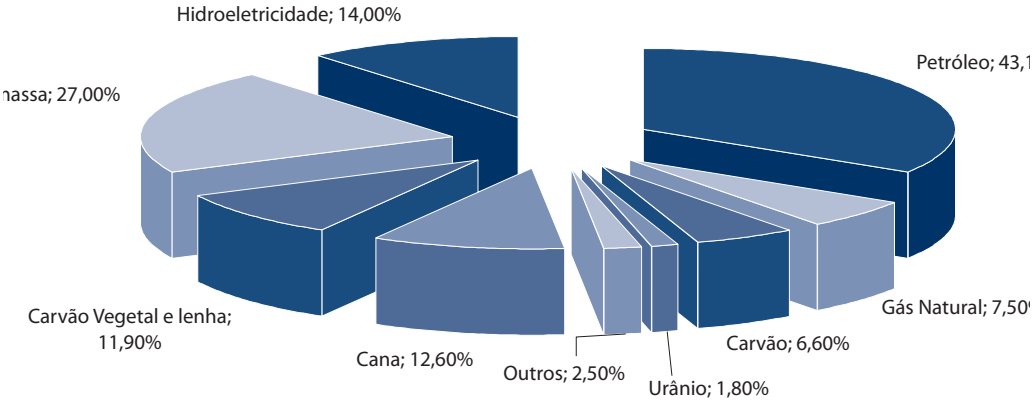


Gráfico 3.2 – Matriz energética do Brasil (2005).
Fonte: BNDES (2005).

O modelo institucional vigente no setor elétrico é constituído pela Lei nº 9.427/96, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e Lei nº 9.648/98, que definiu, dentre outras coisas, as regras de entrada, tarifas e estrutura de mercado. A criação da agência objetivou preencher a carência de um órgão setorial com autonomia para a execução do processo regulatório e para a arbitragem dos conflitos dele decorrentes. A estruturação desse setor é configurada com as seguintes instituições:

- ONS (Operador Nacional do Sistema): responsável pela coordenação e controle das operações de geração e transmissão de energia elétrica. Promove a otimização da operação do sistema elétrico, fazendo o planejamento e a programação da operação e o despacho centralizado da

geração. Incentiva a expansão do sistema ao menor custo e administra as redes básicas de transmissão.

- MAE (Mercado Atacadista de Energia): responsável pelas transações de compra e venda de energia elétrica nos sistemas elétricos interligados, tem como principal objetivo garantir maior competitividade ao setor elétrico, possibilitando tarifas justas para a prestação do serviço e o incentivo aos investimentos;
- CNPE (Conselho Nacional de Política Energética): realiza políticas e diretrizes setoriais (aspectos energéticos, econômicos e ambientais);
- CCPE/MME (Comitê Coordenador do Planejamento da Expansão dos Sistemas Elétricos): realiza planejamento setorial (indicativo na expansão da geração e determinativo na transmissão);
- EPE (Empresa de Pesquisa Energética): criada em 2004 vinculada ao MME, visa, entre outras coisas, ao planejamento do setor energético;
- CONCESSIONÁRIAS: são as prestadoras dos serviços de energia elétrica e têm relacionamento direto com o consumidor.

No Gráfico 3.3, é evidenciada a complexa configuração do mercado brasileiro de energia elétrica. Tal disposição justifica a necessidade da existência e do bom funcionamento do arcabouço institucional do setor.

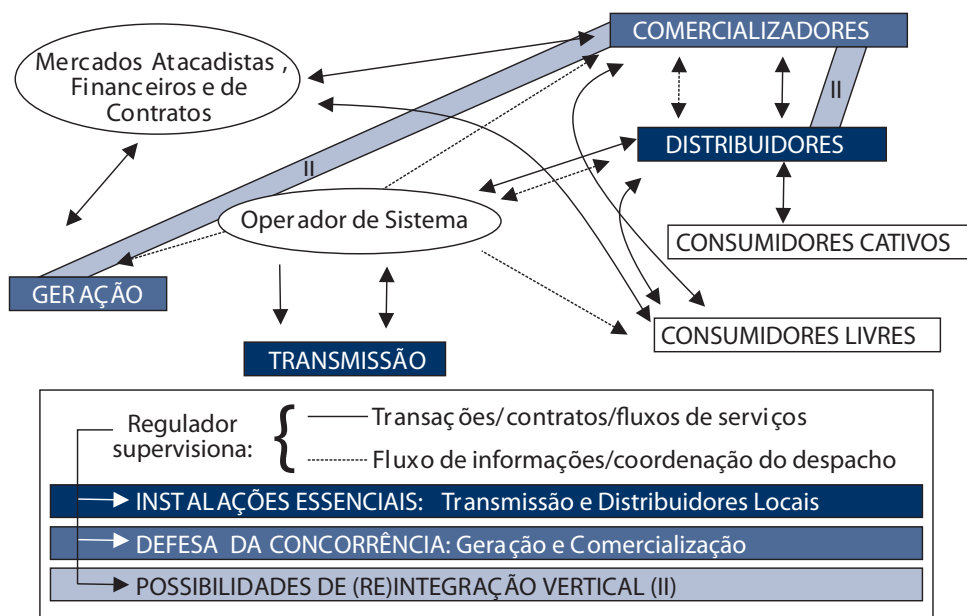


Gráfico 3.3 – Funcionamento do Mercado Elétrico Brasileiro após privatizações.

Fonte: Siciliano (2000).

As reformas do setor elétrico, que constituíram o novo modelo de gestão no setor, objetivaram:

- garantir as condições para a expansão dos investimentos setoriais ao menor custo;
- estimular a competição na geração e comercialização de energia; e
- reduzir a dívida pública, melhorando a eficiência produtiva e a capacidade de investimento das empresas com as privatizações.

A política de expansão do parque gerador tem procurado preservar a forte participação das energias renováveis no suprimento elétrico brasileiro:

- Leilões específicos têm sido realizados para a geração com biomassa – especialmente bagaço de cana – e com energia eólica.
- A hidroeletricidade continua sendo a âncora do programa de expansão. O papel de geração complementar nos períodos de estiagem fica destinado às centrais térmicas. Como a maior parte do potencial hidrelétrico remanescente encontra-se na Amazônia, esta política tem enfrentado forte resistência dos defensores do meio ambiente.

A universalização do acesso à energia elétrica tem sido diretriz importante do programa de expansão, assim como o apoio à difusão de novas fontes renováveis de energia e a oferta de subsídios aos sistemas elétricos isolados não conectados ao sistema interligado nacional. O programa Luz para Todos tem como meta universalizar o acesso à eletricidade até o fim de 2010, e os subsídios aos sistemas isolados somaram cerca de R\$ 225 milhões em fevereiro de 2010 (ELETROBRÁS, 2010).

O PAC E OS AVANÇOS NA INFRAESTRUTURA: BALANÇO 2010

Em 22 de janeiro de 2007, o governo brasileiro lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Trata-se de um conjunto de medidas que objetiva contribuir para a elevação das taxas de crescimento econômico do país, através das seguintes medidas:

- aumento do investimento em infraestrutura;
- estímulo ao financiamento e ao crédito;
- melhora do ambiente de investimentos;

- desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário;
- adoção de medidas fiscais de longo prazo.

Como podemos ver no Gráfico 3.4, um primeiro aspecto positivo do PAC é o aumento do investimento público que este programa gerou.

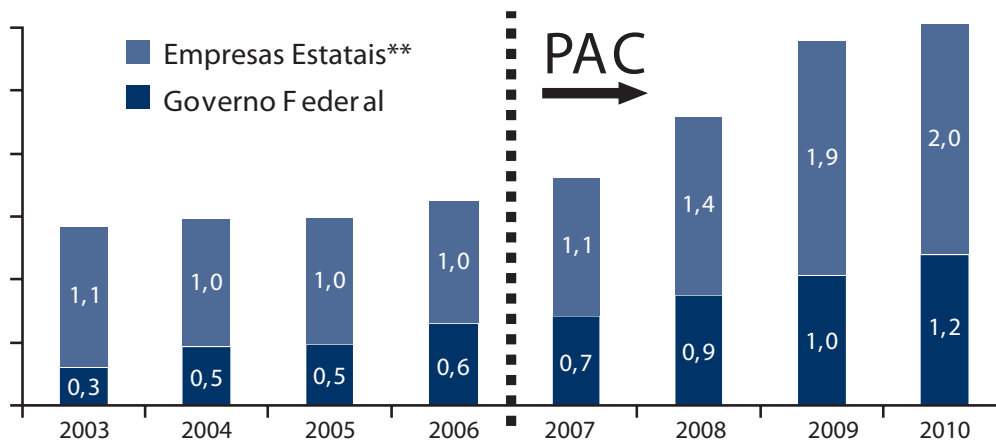


Gráfico 3.4 – Investimento público como percentual do PIB

* Investimentos do Governo Federal: acumulado em 12 meses até abril; Investimentos das Estatais: acumulado em 12 meses até fevereiro. **Não contabiliza investimentos no exterior.

Fonte: Ministério de Desenvolvimento (2010).

Por outro lado, na área de infraestrutura, muitas metas alcançadas no período 2007-2010 podem ser reveladas:

a) Rodovias

Concluídas – 5.331 km – R\$ 24,5 bilhões

42 rodovias – 2.049 Km

Concessões – 3.282 Km

Obras em andamento – 4.915 km – R\$ 15,6 bilhões

Duplicação e adequação – 1.926 km

Construção e pavimentação – 2.989 km

Manutenção e segurança – R\$ 8,4 bilhões

Manutenção de rodovias – 53.585 km contratados

Sinalização de rodovias – 45.118 km executados

Controle de peso – Em operação, 38 postos fixos e 25 bases móveis

Estudos e projetos – 6.402 km concluídos

Ferrovias

Obras concluídas – 356 km – R\$ 1,14 bilhão

Obras em andamento – 2.769 km – R\$ 8,2 bilhões

Ferrovia Norte-Sul – 1.003 km

Ferrovia Nova Transnordestina – 1.482 km

Obras em licitação – 1.692 km – R\$ 5,8 bilhões

Ferrovia Norte-Sul – Anápolis/GO-Estrela D'Oeste/SP – 670 km

Ferrovia Oeste-Leste – Ilhéus/BA-Barreiras/BA – 1.022 km

Projetos em elaboração – 5.265 km – R\$ 95 milhões

Trem de alta velocidade

Edital em análise no TCU desde 08/12/2009

Licitação no 2º semestre de 2010

b) Portos

4 obras concluídas – R\$ 123,7 milhões

22 obras em andamento – R\$ 2 bilhões

c) Hidrovias

Eclusas de Tucuruí – 96% realizados

7 Terminais hidroviários concluídos – R\$ 32,4 milhões

d) Geração de energia elétrica

11 leilões concluídos – 36.588 mw – R\$ 85 bilhões

Fonte hídrica – 7 leilões – 20.524 MW

Fonte biomassa – 1 leilão – 2.379 MW

Fonte térmica – 6 leilões – 11.851 MW

Fonte eólica – 1 leilão – 1.805 MW

Links



Para mais detalhes do PAC, acesse: <http://www.brasil.gov.br/pac/>

Palavra do Professor



Caro aluno,

Encerrada a Unidade 3, é hora de revermos o seu conteúdo no resumo a seguir. Para melhor fixá-lo, faça os exercícios propostos nas Atividades de aprendizagem 3: elas são um meio útil para que você detecte possíveis dificuldades. Caso apareçam, não hesite em procurar o tutor. E não se esqueça de assistir à Videoaula 3, no AVEA. Bom estudo!

Resumo da unidade:

Podemos entender a política industrial como o conjunto de incentivos e regulações associadas a ações públicas que podem afetar a alocação de recursos na indústria e entre as diferentes atividades econômicas. A política industrial é capaz de influenciar a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço nacional.

Durante o primeiro período da política industrial brasileira, de 1950 até finais dos anos 1970, seu objetivo era a criação de capacidade física (fábricas) para substituição de importações. Nessa época, o Estado criou empresas importantes e atraiu investimento direto externo, oferecendo como atrativo um grande mercado interno, protegido da competição internacional, além de um conjunto articulado de (grandes) incentivos. Nos anos 1980 e 1990, esse modelo entra em xeque e, progressivamente, a proteção da indústria brasileira é reduzida e exposta à concorrência internacional no mercado interno, seu foco de operações.

O lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) no final de 2003 é um fato positivo, pois demonstra ter sido superado o viés antipolítica industrial que prevalecera por tanto tempo. Ainda que sua formulação e implementação estejam longe de enfrentar os problemas impostos por uma estratégia de desenvolvimento centrada na indústria, esse programa prevê macrometas e metas específicas.

A regulação econômica é outro dos eixos na mudança do papel do Estado a partir dos anos 1990. Definimos regulação como qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos. As agências reguladoras federais foram criadas a partir de 1996 como entes públicos dotados de independência em relação ao Poder Executivo. Na maioria dos setores de infraestrutura, a criação de agências para regular e fiscalizar os novos agentes privados deu-se após as privatizações. Sendo o marco regulatório posterior a estas, várias das dificuldades nos setores de serviços públicos e infraestrutura têm sucedido desde então.

A política de defesa da concorrência pode ser definida como o conjunto de ações e parâmetros regulatórios do Estado que estão voltadas para a preservação de ambientes competitivos. O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDF) é formado por: a) Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); b) Secretaria de Direito Econômico (SDE); c) Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE).

A infraestrutura é condição básica para a competitividade, para a promoção da integração regional e para o desenvolvimento econômico e social de um país. Dentro do novo contexto competitivo mundial, o apoio do governo na formação de externalidades positivas através infraestrutura adequada e eficiente é fundamental para as empresas.

Destacamos também dois problemas gerais inter-relacionados que impedem o aumento da competitividade do Brasil, dada a infraestrutura atual: a) falta de investimento na infraestrutura do transporte de cargas, energia e telemática; b) alto custo logístico, determinado pela inadequação da matriz de transportes.

Atividade de Aprendizagem – 3



- 1) Explique as diferentes gerações da política industrial em relação à sua visão acerca da inovação.
- 2) Quais foram as principais características da política industrial no período de substituição de importações?
- 3) Enuncie os três eixos de atuação da PITCE.
- 4) Detalhe as características principais das Agências Reguladoras criadas a partir de 1996 no Brasil.
- 5) Explique as características principais do arcabouço institucional da defesa da concorrência no Brasil.
- 6) Mostre os principais problemas da infraestrutura de transportes brasileira.
- 7) Explique brevemente o modelo institucional do setor energético e a conformação do mercado de energia elétrica.



--	--	--	--

[illegible]This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue lines, resembling notebook paper. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.[illegible]



4

MODELOS ANALÍTICOS SISTÊMICOS PARA O ESTUDO DA COMPETITIVIDADE E O CRESCIMENTO

Caro aluno, nesta unidade, objetivamos apresentar quadros teórico-analíticos para o estudo da competitividade nas empresas, indústrias e cadeias produtivas. Ao concluir o seu conteúdo, você estará apto a:

- caracterizar a evolução e o conceito de competitividade;
- distinguir novas formas de organização da produção;
- conceituar cadeias produtivas e seu planejamento estratégico
- conceituar Teoria dos Custos de Transação (TCT);
- reconhecer os ambientes que impactam a eficiência das cadeias produtivas.

4.1 INTRODUÇÃO

As pressões competitivas decorrentes do novo paradigma tecnológico e organizacional suscitaram alterações no comportamento produtivo e competitivo de organizações e sistemas. Hegemônicas desde os anos 1980, impactaram o conceito de competitividade e os mecanismos necessários para a sua sustentação. Tamanhas modificações levaram as economias capitalistas à intensa reestruturação produtiva. Nesse contexto, a análise dos fatores determinantes do melhor desempenho competitivo é pautada não apenas na empresa individual. Com base no conceito genérico de cadeias produtivas, é a vez das relações entre empresas e instituições serem estudadas. Facilitando o exercício da integração e da troca de conhecimento, as firmas podem obter vantagens oriundas da interação e da coordenação contínua entre as partes.

Conforme vimos na seção 2.3.4, o modelo de produção flexível – toyotismo – criou as condições adequadas para o surgimento e/ou expansão de formas organizacionais estruturadas em cadeias ou arranjos produtivos coletivos, onde um conjunto articulado de agentes desempenha atividades complementares.

4.2 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE COMPETITIVIDADE

A competitividade pode ser vista, segundo Ferraz et al. (1995, p. 3), como:

- **Desempenho**, expressando-se na evolução da participação da empresa (ou da indústria) no mercado (*market share*), particularmente no mercado internacional;
- **Eficiência**, expressando-se na capacidade de a empresa converter insumos em produtos com o máximo rendimento. Comparam-se os indicadores

(custos, preços, produtividade dos fatores) com as melhores práticas. Escolhidas as técnicas de produção possíveis, é definida a competitividade.

Para os autores, ambos os conceitos são limitados: estáticos, analisam apenas comportamentos passados. Uma definição mais adequada de competitividade seria a seguinte: “[...] a capacidade da empresa de formular e implementar estratégias concorrenciais que lhe permitam ampliar ou conservar de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado” (FERRAZ et al., 1995, p. 3).

Vejamos as noções de competitividade espúria, autêntica e sistêmica, introduzidas por Fajnzylber (1988):

- **Competitividade espúria** – baseada em baixos salários, taxa de câmbio, subsídios, abundância dos recursos naturais, depredação do meio ambiente e na superexploração da força do trabalho;
- **Competitividade autêntica** – competitividade legítima que deriva dos fatores como diferencial tecnológico, escala e eficiência que implicam em aumento da produtividade e melhora no nível de vida da população;
- **Competitividade sistêmica** – “[...] no mercado internacional não competem apenas empresas, mas confrontam-se também sistemas produtivos, esquemas institucionais e organizações sociais. Ainda que constitua um elemento importante, a empresa é um elemento integrado ao sistema educacional, à infraestrutura tecnológica, às relações gerenciais/trabalhistas, ao aparato institucional público e privado, ao sistema financeiro, etc.”

Palavra do Professor



Além dos fatores internos e específicos à sua estrutura, a competitividade industrial depende também do meio macroeconômico no qual as indústrias estão inseridas (FAJNZYLBBER, 1988).

É importante que você compreenda a noção de competitividade sistêmica. Ela resalta que o desempenho empresarial depende de fatores situados fora do âmbito das empresas e da estrutura industrial da qual faz parte, como:

- política macroeconômica;
- infraestrutura;
- sistema político-institucional;
- características socioeconômicas dos mercados nacionais.

4.3 FATORES DETERMINANTES DA COMPETITIVIDADE

Nesta seção, fundamentada na obra “Estudo da competitividade da indústria brasileira”, organizada por Coutinho e Ferraz, trataremos das condições que afetam o desempenho competitivo de uma empresa, indústria ou nação.

Um vasto conjunto de fatores é capaz de determinar a competitividade: aqueles internos à empresa (fatores empresariais), os de natureza estrutural (relacionados à estrutura da indústria e do mercado) e os de natureza sistêmica.

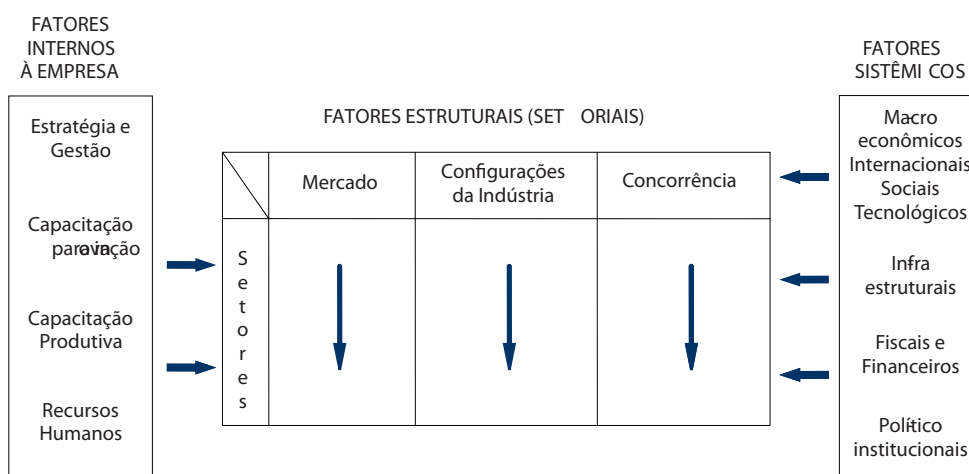


Figura 4.1: Fatores determinantes da competitividade industrial.

Fonte: Coutinho, Ferraz (1994, p.19).

4.3.1 FATORES EMPRESARIAIS

São aqueles que estão sob a esfera de decisão da empresa ou indústria e através dos quais se procura diferenciá-los de seus competidores. Veja no Quadro 4.1, a seguir, alguns fatores empresariais:

Gestão em termos de posicionamento estratégico da empresa	As estratégias devem ser adequadas ao padrão de concorrência em vigor. Investir nas capacitações vinculadas aos fatores críticos de sucesso (marketing, serviços pós-vendas, finanças, administração, planejamento).
Capacitação para inovação (produto, processo)	Estratégias centradas na inovação constituem o cerne do comportamento das empresas competitivas.
Capacidade produtiva (atualização de equipamentos, técnicas organizacionais etc.).	
Recursos Humanos (produtividade, qualidade e flexibilidade).	

Quadro 4.1: Fatores empresariais.

4.3.2 FATORES ESTRUTURAIS

São aqueles que, mesmo não sendo inteiramente controlados pela firma, estão parcialmente sob a sua área de influência e caracterizam o ambiente competitivo que ela enfrenta diretamente. Vejamos algumas condições estruturais no Quadro 2:

Características dos mercados consumidores (condições de demanda)	Tamanho, distribuição geográfica e de renda; requisitos impostos aos produtos (grau de exigência dos consumidores); acesso ao mercado internacional (fator de estímulo à competitividade). Importante: A tendência geral é de redução dos ciclos de vida das inovações, de intensificação do lançamento de novos produtos e de “descomoditização”, criando produtos cada vez mais adaptados às necessidades da clientela.
Configuração da indústria (condições de oferta)	Forma como a indústria se organiza, assumindo configurações de acordo com a sua estrutura de oferta e as suas articulações com fornecedores e clientes. São importantes: grau de concentração; escalas de produção; potencialidades de alianças com fornecedores, usuários e concorrentes; grau de verticalização; origem e direção do progresso técnico.

Concorrência (características comportamentais das empresas)	<p>Condutas empresariais são definidas a partir das suas relações com:</p> <ul style="list-style-type: none"> consumidores; meio ambiente; competidores; sistema fiscal-tributário; práticas de importação e exportação; propriedade dos meios de produção (inclusive propriedade industrial). <p>O ambiente de alta rivalidade favorece a competitividade, pois submete as empresas ao esforço contínuo para a eficiência produtiva, além de inovação de produtos e métodos de produção. As empresas que enfrentam grande rivalidade buscam, através da inovação, as vantagens do pioneirismo em processos, sistemas de comercialização, formas de articulação com fornecedores etc.</p>
--	---

Quadro 4.2: Fatores estruturais.

4.3.3 FATORES SISTÊMICOS

São aqueles que constituem externalidades para a empresa. Também afetam as características de ambiente competitivo e podem ter importância nas vantagens competitivas que firmam diante de suas rivais no mercado internacional. Podem ser de diversas naturezas, conforme dispomos no quadro abaixo:

Determinantes macroeconômicos	<p>Podem ser divididos em três grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> os associados ao Regime Cambial; aqueles referentes às políticas macroeconômicas (políticas fiscal, monetária e de rendas) e seus resultados em termos de inflação e crescimento do produto interno. os relacionados ao sistema de crédito da economia (disponibilidade e custos dos financiamentos de médio e longo prazos).
Determinantes político-institucionais	<p>Incluem um conjunto de instituições, políticas e práticas através das quais o Estado se relaciona com o setor industrial. Destacamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> as políticas de comércio exterior e tarifária; a política tributária; a política científica e tecnológica; o poder de compra do Estado, ou seja, estimular atividades de alto conteúdo tecnológico gerando uma demanda por capacitação tecnológica local.

Determinantes legais regulatórios	<p>Há políticas através das quais o Estado tem papel estritamente regulatório. É o caso das políticas de proteção à propriedade intelectual e de controle do capital estrangeiro.</p> <p>Para a defesa da concorrência, do consumidor e do meio ambiente, é preciso que essas políticas:</p> <p>garantam alto grau de contestabilidade nos diversos mercados;</p> <p>estimulem estratégias empresariais que aumentem a concorrência;</p> <p>estimulem a concorrência, objetivando impedir abusos de posição dominante.</p>
Determinantes da Infraestrutura	<p>Os mais importantes são:</p> <p>disponibilidade, qualidade e custo de energia;</p> <p>rede de transportes integrada (corredores de exportação), logística de transportes e portos;</p> <p>rede de telecomunicações; e</p> <p>serviços tecnológicos.</p>
Determinantes sociais	<p>Podemos destacar:</p> <p>situação da educação e da qualificação da mão de obra (educação profissionalizante e treinamento);</p> <p>natureza das relações trabalhistas;</p> <p>grau de exigência ou padrão de vida dos consumidores: padrão de vida relativamente alto e boa distribuição de renda resultam em mercados amplos e exigentes.</p>
Determinantes sociais	<p>Os mais importantes são:</p> <p>tendências dos fluxos de comércio mundial;</p> <p>fluxos internacionais de capital, de investimento de risco e de tecnologia;</p> <p>relações com organismos multilaterais;</p> <p>acordos internacionais e políticas de comércio exterior.</p>

Quadro 4.3 – Fatores sistêmicos.

4.4 NOVAS FORMAS ORGANIZACIONAIS DA PRODUÇÃO: CADEIAS PRODUTIVAS

Fundamentada no artigo “Gestão de cadeias produtivas: novos aportes teóricos e empíricos”, de Batalha e Silva, o objeto desta seção são as cadeias produtivas.

Problemas associados à organização da produção e à busca de mais eficiência nesse setor são constantes. A abordagem de Cadeias Produtivas reúne uma série de estudos cujos objetivos intentam identificar as **disfunções** que comprometem o funcionamento eficiente da produção. Essas disfunções podem ser: comerciais, econômicas, tecnológicas, logísticas, de coordenação etc.

Com o objetivo de melhorar a competitividade da cadeia, os estudos das cadeias produtivas propõem novas políticas públicas e privadas.

Podemos definir cadeia de produção a partir das características a seguir (apud BATALHA; SILVA, 1999, p. 13):

- é uma sucessão de operações de transformação capazes de serem separadas e ligadas entre si por encadeamento técnico;
- é também um conjunto de relações comerciais e financeiras que estabelecem fluxo de troca;
- assegurando a articulação das operações, é um conjunto de ações econômicas que presidem a valorização dos meios de produção.

4.4.1 GERENCIAMENTO DE CADEIAS

A competitividade só poderá ser construída a partir da cooperação entre os agentes econômicos e os poderes governamentais.

A coordenação eficiente da cadeia é ponto fundamental para o sucesso das estratégias adotadas. Segundo Batalha e Silva (1999, p. 252) “é necessário operacionalizar ações que concretizem uma melhor coordenação da cadeia produtiva e aumentem sua capacidade sistêmica de reagir às mudanças cada vez mais rápidas no cenário competitivo”.

A competitividade de uma empresa está ligada à competitividade da cadeia na qual ela está inserida. Isso significa que a forma de a empresa tomar e conduzir suas decisões estratégicas é alterada. Assim, as empresas participam de um espaço de decisões e de ações muito mais complexo: a cadeia produtiva (o sistema) no qual elas estão inseridas.

Palavra do Professor



Portanto, é preciso que definamos três importantes questões para a análise da(s) cadeia(s):

- 1) Quais os seus contornos?
- 2) A noção de cadeia é suficiente como espaço analítico estratégico e operacional ou necessita-se de um conceito mais amplo como o de rede?
- 3) A cadeia é um espaço gerenciável, podem existir ações coordenadas capazes de integrar as funções administrativas dos agentes e assegurar maior competitividade?

4.4.2 CADEIAS X ALIANÇAS ESTRATÉGICAS

Podemos dizer que uma cadeia é como uma rede de empresas que se forma a partir de alianças estratégicas. Para Batalha e Silva (1999, p. 253) “as alianças estratégicas podem ser vistas como empreendimentos de risco, em escala que vai do processo de Fusão & Aquisição para o controle total da cadeia (integração vertical) até empreendimentos cooperativos informais”.

As alianças estratégicas têm como fundamento a premissa de que comportamentos estratégicos podem ser estabelecidos ao longo da cadeia. Destes resultariam em acordos cooperativos do tipo “ganha-ganha”.

A formação de alianças estratégicas de sucesso, representadas por acordos de cooperação ao longo da cadeia, é definida no seu processo inicial de formação, segundo Lorange&Roos (apud BATALHA, SILVA, 1999, p. 253). Para tanto, algumas questões devem ser examinadas nesse período inicial:

- Qual é o poder de barganha dos participantes?
- Quem assume o papel de principal coordenador?
- Quais são os possíveis benefícios para os envolvidos?
- Qual o esforço (recursos humanos, financeiros...) que cada um deve despende?
- Há semelhanças culturais entre os participantes?
- Há “incompatibilidades estratégicas” entre os participantes?
- Quais são os objetivos de cada participante?

A clareza das respostas às perguntas acima aumenta as chances de sucesso das alianças a serem estabelecidas. O planejamento estratégico para a cadeia busca responder a estas questões.

O grande desafio é elaborar o Planejamento Estratégico (P.E.) para toda a cadeia produtiva. O P.E., que se trata de um processo de definições e ajustes constantes, deve ser capaz de:

- harmonizar as intenções estratégicas de cada participante da cadeia;
- planejar e viabilizar ações que redundarão em alianças estratégicas responsáveis pelo ↑ da eficiência do sistema;

- definir os objetivos gerais da cadeia e de cada participante e a segmentação das áreas de atuação da cadeia (quais produtos e mercados onde a cadeia pretende atuar);
- efetuar o diagnóstico estratégico – análise interna e externa à cadeia (análise dos mecanismos de coordenação, atuais e potenciais);
- definir os objetivos específicos (quantificar);
- definir as estratégias possíveis (para o conjunto da cadeia);
- escolher as estratégias a serem implantadas;
- controlar os resultados esperados.

Assim, as empresas devem se considerar parte de um sistema produtivo, trabalhando para que este seja competitivo. É comum que uma empresa participe de mais de uma cadeia produtiva.

O novo paradigma organizacional e estratégico, que se ancora na ideia de que os sistemas – e não mais as empresas – competirão entre si, implica na urgência em transformá-los em espaços gerenciáveis. O planejamento estratégico é uma ferramenta importante para esse gerenciamento.

4.5 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO (TCT)

Considerando que há razões econômicas racionais para a organização das transações, Oliver Williamson (1985), tomando como referência o estudo Coase (1937), buscou a origem das firmas e as formas organizacionais de produção mais eficientes. Ele observa que há diferenças entre as transações, as quais explicam a existência de específicas estruturas de governança. Nesta subseção, portanto, abordaremos especialmente as características microeconômicas cujas maiores contribuições provêm dos estudos de [Williamson](#) a partir dos trabalhos de Coase.

Em Coase (1937, p. 390-391), a empresa teria como função reduzir custos de transação, o que se realizaria de duas maneiras:

- através do mecanismo de preços, que possibilitaria a esta escolher os mais adequados em suas transações com o mercado; e

Visconti (2001, p. 320) afirma que “as contribuições de Williamson foram de grande valia para a consolidação da TCT no debate acadêmico formal, e muitas de suas ideias ganharam contornos interdisciplinares, especialmente no que se refere à questão dos contratos. Estes eram compreendidos como mecanismos necessários à superação dos custos elevados, impostos pelo sistema de preços para a efetivação de uma transação”.

- substituindo muitos contratos de curto prazo por poucos de longo. Estes deveriam ser suficientemente gerais e flexíveis para permitirem a sua adaptação pelas partes envolvidas em função de contingências futuras.

As transações são fundamentais para o comportamento das empresas: elas afetam a sua forma de organização interna e influem na sua estrutura hierárquica, assim como na forma em que as atividades econômicas internas se decompõem em partes operativas. Desse modo, a fusão entre a estrutura organizacional interna e a estrutura de mercado é estabelecida, permitindo explicar a conduta e o desempenho nos mercados industriais e as subdivisões derivadas.

Aprofundando as contribuições de Coase, Williamson (1985) adota como referência dos seus estudos o *contractualman*, enfocando, separadamente, dois elementos influenciadores dos custos de transação. Definidores de diferentes estruturas de governança em busca de maior eficiência, são eles:

- hipóteses comportamentais, associadas à racionalidade limitada e ao oportunismo dos agentes; e
- atributos das transações.

4.5.1 ASPECTOS COMPORTAMENTAIS DOS AGENTES

São duas as hipóteses comportamentais dos agentes das transações definidas por Williamson. Vejamos a seguir as suas características:

a) Racionalidade limitada

Os custos de transação seriam fundamentados, inicialmente, no conceito da **racionalidade limitada**. Nesta, Williamson (1985) observa que os agentes têm intenção racional, mas agem de forma limitada. Isto se dá tanto em função da sua capacidade cognitiva limitada como pela impossibilidade de prever adequadamente eventos futuros.

Palavra do Professor



Assim, o processo de cognição humana fica sujeito à racionalidade limitada, definida como “comportamento que é intencionalmente racional, mas apenas limitadamente assim” (WILLIAMSON, 1993, p. 114). Nesse sentido, Pondé (1993) ressalta-nos que a racionalidade limitada abrange não só os aspectos e condicionantes das condutas dos agentes diante das incertezas, mas também as suas limitações de acumular e processar informações; e abrange também aquelas relativas à linguagem e transferência de informações.

Dessa forma, quanto maior a incerteza, maior o número de contingências futuras e, portanto, mais complexa a elaboração de contratos. A racionalidade limitada, a complexidade e a incerteza têm como consequência a assimetria de informações, as quais criam as condições adequadas para comportamentos oportunistas.

b) Oportunismo

Williamson (1993, p. 115) afirma que “o oportunismo tem um papel central na Teoria dos Custos das Transações”. Podemos defini-lo como a “busca do autointeresse com astúcia”, em que o agente da transação estabelece o autointeresse como guia de suas ações. Refere-se a uma incompleta ou distorcida distribuição de informação, especialmente em esforços calculados para enganar, deturpar, disfarçar, ou outra forma de confundir. O oportunismo associa-se às incertezas resultantes do comportamento de agentes individuais, sem as quais os custos de transação tenderiam a ser reduzidos (PONDÉ, 1993).

Palavra do Professor

O agente oportunista se compromete com algo que sabe, de antemão, que não poderá cumprir, como também não revela a informação adequada à outra parte. Esse comportamento encontra condições para se propagar através da ocorrência de assimetria de informação para obtenção de rendas na execução dos contratos firmados. Devemos lembrar que, quanto menos os partícipes estiverem dispostos a cumprir as exigências contratuais da transação, mais elevada é a possibilidade de ocorrência de práticas oportunistas.

4.5.2 ATRIBUTOS DAS TRANSAÇÕES E GOVERNANÇA

A especificidade e a frequência de ativos são enfatizadas por Williamson (1985), que assume que a incerteza está suficientemente presente para exigir decisões adaptativas sequenciais. Assim, na definição da estrutura de governança apropriada, os atributos das transações são fundamentais, quais sejam:

a) Frequência

Refere-se ao número de vezes que os agentes realizam transações em determinado período. Pondé (1993, p. 38), observa que “[...] dificilmente será economicamente justificável desenvolver instituições sofisticadas para interações que só ocorram raramente, ou até mesmo uma única vez”. Assim, a montagem de estruturas especializadas fica condicionada à regularidade das transações. Essa regularidade propicia que as partes adquiram conhecimento, uma da ou-

tra, construindo reputação e reduzindo incertezas. Dessa forma, é criado um ativo específico, que gerará compromisso em torno de objetivos comuns. Em transações recorrentes, as partes podem desenvolver reputação, o que poderá limitar interesses oportunistas e criar relações de confiança e cooperação. A frequência, portanto, poderá significar redução de custos de transações e a criação de vantagens competitivas.

b) Incerteza

Trata-se da incapacidade de previsão adequada das condições futuras. Esse atributo está relacionado ao custo de obtenção de informações, bem como ao desconhecimento e às variações dos elementos futuros relacionados às transações. Dificuldades em formular previsões confiáveis, devido à racionalidade limitada, ao oportunismo e à instabilidade ambiental levarão ao desenvolvimento de relações contratuais mais flexíveis e que permitam ajustes. Dessa forma, será possível promover mais estabilidade às transações, minimizando possíveis custos decorrentes da incerteza.

Entretanto, a complexidade dos ambientes onde as transações são realizadas e a contingência dos acontecimentos, em escala global, limitam as previsões. Com isso, o grau de incerteza que permeia as transações é aumentado.

c) Especificidade de ativos

Considerado por Williamson (1985) o mais importante atributo, a especificidade de ativos recebe na TCT uma caracterização precisa e mensurável que permite verificações empíricas e previsões.

O autor observa que os ativos especializados não podem ser reempregados sem sacrifício do seu valor produtivo se os contratos tiverem que ser interrompidos.

Neste sentido, para Pondé (1993, p. 39), a presença de ativos específicos

[...] faz com que a identidade dos participantes da transação, assim como a continuidade dos vínculos estabelecidos entre estes, ganhe a dimensão econômica fundamental – as interações entre os agentes deixam de ser impessoais e instantâneas, o que acarreta custos para geri-las e conservá-las.

Ainda segundo esse autor, a realização de transações recorrentes que envolvam esses ativos estimulará o desenvolvimento de instituições que garantam sua continuidade. O estabelecimento de vínculos de reciprocidade, restrições contratuais às condutas e as iniciativas de integração ou quase integração têm como objetivo a geração de ganhos de eficiência. Entretanto, quando o ativo

Para Williamson (1985), as especificidades de ativos mais evidentes são: especificidade geográfica, em que a proximidade entre os estágios sucessivos da transação é importante; especificidade física, como máquinas e moldes; especificidade do capital humano, obtida, especialmente, pelo *learning by doing*; ativos dedicados, feitos sobre encomenda; ativos de qualidade superior ou relacionados a padrões e marcas; especificidade temporal, relacionada ao tempo em que ela se processa.

objeto da transação apresentar significativo grau de especificidade, certamente os mercados irão apresentar problemas de funcionamento. Nesse contexto, as expectativas quanto às condições futuras do mercado e da conduta dos participantes geram incertezas e custos.

Em suma, devemos lembrar que a racionalidade limitada, o oportunismo e os atributos das transações geram custos de transação, os quais obrigam as firmas a se reorganizarem para enfrentá-los. Essa reorganização ou **estrutura de governança**, conforme Williamson, ocorre sob três formas:

- mercado;
- hierarquias; ou
- híbridas.

As instituições de governança são sustentadas pelo ambiente institucional e são representadas por contratos interfirmas, corporações etc. De acordo com Pondé (2000), essas estruturas correspondem às formas institucionais particulares, cujos mecanismos de monitoramento, incentivo e controle de comportamentos diferem e têm capacidades diferenciadas em termos de flexibilidade e adaptabilidade (Figura 4.2).

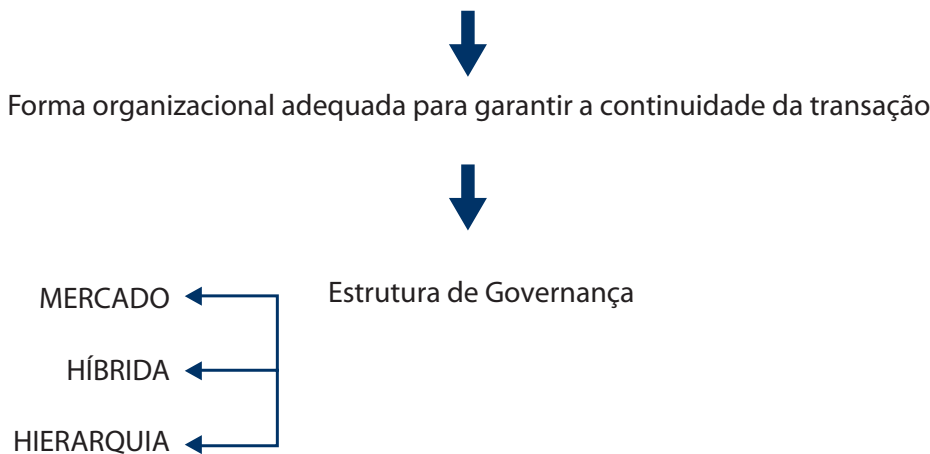


Figura 4.2 – Raciocínio subjacente à teoria dos custos de transações.

A organização da atividade econômica via mercado é considerada a mais eficiente quando não há ativos específicos e as adaptações autônomas são suficientes.

Considera-se, no caso, a ausência de falhas de mercado.

Nesse caso, a transação se refere às relações que são descontínuas no tempo e impessoais entre agentes. Estabelecem-se unicamente pela transferência de propriedade de um bem ou serviço em troca de uma determinada quantia em moeda após uma negociação prévia de preço e de condições de pagamentos (PONDÉ et al., 2000). Dessa forma, caracteriza uma relação meramente mercantil, na qual as vantagens de preço superam quaisquer outros requisitos.

A **hierarquia** (integração vertical) ocorre quando a especificidade dos ativos é tal que os riscos em não realizar a transação superam os custos deste tipo de organização, criando uma dependência bilateral. Nesse contexto, as transações são frequentes e a identidade das partes é relevante para o processo. A hierarquia permite, ainda, respostas rápidas às mudanças do ambiente. Ela evita comportamentos não convergentes e implementa correções de maneira mais eficaz, tendo em vista o sistema de controle vigente.

Podemos classificar como **híbridas** as estruturas que se situam entre os extremos do mercado e da hierarquia, combinando seus elementos. Para Pondé (1993), esses “mercados organizados” possibilitam atenuar os efeitos da incerteza comportamental e algumas desvantagens da integração vertical (tais como as distorções burocráticas e as perdas de economias de escala e escopo). Na forma híbrida, procura-se garantir os benefícios do controle na presença de especificidades e incertezas a um custo apropriado. Gerar possibilidades de incentivos ou estímulos por intermédio da continuidade da transação também é um dos seus objetivos.

Por outro lado, a elevação da especificidade dos ativos exige mais controle sobre a transação, de forma que transtornos ou atitudes oportunistas sejam evitados. Portanto, quanto maior a especificidade de ativos, mais a estrutura de governança tenderá à hierarquia.

Palavra do Professor



Repare que as transações sustentadas por ativos específicos exigem estrutura de governança especializada: onde a frequência for recorrente, o contrato é relacional, prevalecendo, na maioria das vezes, a governança unificada. Nesse caso, a adaptação é feita de forma cooperativa ou por *Fiat** no interior da própria organização (adaptação cooperativa).

*(Pondé (1993, p. 45) observa que Fiat é uma palavra latina que, literalmente, significa “seja” ou “faça-se”; conforme ele, Williamson a utiliza para se referir à solução de um conflito ou divergência através da intervenção de uma instância superior, capaz de impor-se sobre as partes envolvidas.)

Na frequência ocasional, o custo elevado tende à constituição de contrato de longo prazo, com salvaguardas, estabelecendo estrutura de governança de adaptação mista ou híbrida.

As transações via mercado são fundamentadas na lógica individual não cooperativa. A hierarquia internaliza as transações econômicas, tornando-as subordinadas. As “formas híbridas” (contratos de longo prazo) substituem a integração vertical, promovendo mecanismos de estímulo e controle de ações e de distribuição do risco do oportunismo. A coordenação das interações no ambiente produtivo, dessa forma, intenta a melhor estruturação das formas institucionais, objetivando principalmente a redução de custos e incertezas. Considerando a interdependência entre os segmentos produtivos, as cadeias mais eficientes são aquelas que viabilizam a coordenação mais eficiente, transmitindo adequadamente as informações, estímulos e controle ao longo de seus segmentos.

Finalmente, o caráter dinâmico e a velocidade das inovações podem exercer influência sobre os determinantes das estruturas de governança. Sujeitas à mutação devido à necessidade de adequação, essas estruturas se manterão na medida em que forem capazes de transferir eficiência competitiva à cadeia.

4.6 AMBIENTES QUE IMPACTAM NA CADEIA PRODUTIVA

Para estudar as cadeias produtivas, é importante que consideremos os ambientes econômicos internos e externos a elas, os quais têm significativos impactos em suas formas de governança e coordenação e, portanto, em seu desempenho competitivo. Assim, os ambientes que veremos a seguir condicionam, no curto prazo, as estruturas de governança e as estratégias individuais, determinando a sobrevivência e o comportamento das cadeias nos mercados. No longo prazo, as estratégias individuais e coletivas (organizacionais) exercem influência sobre os espaços desses ambientes, alterando suas estruturas de governança.

Essa concepção teórica compartilha o foco da coordenação, utilizando-se do modelo analítico presente na teoria de Williamson (1985) sobre contratos e atributos das transações. Apesar das inter-relações constantes nesses ambientes, há uma relação causal principal que segue um padrão. Trata-se da estrutura de governança que é determinada pelos atributos das transações que, por sua vez, decorrem de condicionantes institucionais, organizacionais, tecnológicos e estratégicos (FARINA, 1997, p. 173).

Em relação ao **ambiente institucional**, Williamson (1993) afirma ser o conjunto de regras básicas sociais e culturais que define características comportamentais individuais e coletivas. São os sistemas legais de solução de disputas (leis, normas) e as políticas macroeconômicas, tarifárias, tributárias, comerciais e setoriais adotadas pelo governo e por outros países, parceiros comerciais e concorrentes. Nesse ambiente, são estabelecidas as bases para a produção, a troca e a distribuição. Os processos de regulação ou desregulamentação setorial e de abertura comercial representam mudanças institucionais que aumentam a pressão competitiva e alteram as estratégias de crescimento e concorrência. Portanto, seu impacto é direto sobre a organização dos sistemas produtivos.

Ao **ambiente organizacional** cabe a provisão de bens públicos e coletivos, cuja oferta adequada depende da ação do Estado ou de organizações de interesse privado (institutos de pesquisa, associações de produtores, sindicatos). Integrando os responsáveis pela provisão de um conjunto de bens públicos e privados, sobre os quais a empresa não tem, individualmente, controle, e que influenciam e condicionam as estratégias individuais, tais como: a dependência da infraestrutura para a logística de transporte; a necessidade de articulação de ações cooperativas entre rivais, fornecedores, distribuidores, institutos de pesquisa públicos e privados para a capacidade de ações estratégicas; instituições financeiras (FARINA, 1999). Podemos destacar também: sistemas de informações sobre mercados, tendências de consumo, monitoramento de inovações e difusão de novas tecnologias, acompanhamento de ação estratégica de concorrentes de outras regiões ou países etc.

O **ambiente tecnológico** envolve o paradigma tecnológico vigente e a fase da trajetória tecnológica. Waack e Terreran (1998) observam que a boa *performance* dos sistemas produtivos está apoiada em sua capacidade de gerir o desenvolvimento tecnológico de cada um de seus elos e no sistema como um todo. A inovação de produtos e processos é a chave para a obtenção e manutenção de competitividade. As pressões nas diversas instâncias e níveis influenciam a escalada tecnológica, a qual responde alterando o padrão tecnológico vigente, ou até mesmo substituindo as tecnologias tradicionais, para atender às demandas em curso. Os sistemas de informação tecnológica e de monitoramento de ofertas de tecnologia despontam no sistema produtivo como essenciais para a identificação das diversas alternativas tecnológicas que surgem e que provavelmente não são facilmente visíveis por terem suas *performances* inferiores à tecnologia em uso.

Por sua vez, o **ambiente competitivo** relaciona-se ao ambiente externo à firma, onde se situam seus rivais, clientes e fornecedores. Ele é constituído pela estrutura de mercado relevante, envolvendo economias de escala e escopo, grau de diferenciação dos produtos, barreiras técnicas de entrada e saída e grau de concentração.

Este ambiente envolve, ainda, os padrões de concorrência vigentes, as características de consumidores e clientes, os quais definirão condições para a segmentação do mercado e o ciclo de vida da indústria (FARINA, 1999). Nestes padrões, podemos encontrar os elementos que determinam as condições para que uma empresa possa competir em um determinado mercado, tais como: preço, marca, atributos de qualidade, inovação, dentre outros. O conjunto dessas variáveis, bem como sua hierarquia, definirá o padrão de concorrência. Entretanto, esses padrões não são imutáveis ou atemporais – eles respondem às mudanças institucionais, tecnológicas, do próprio ambiente competitivo e às estratégias individuais das empresas na busca de diferenciação. Quando bem-sucedidas, essas mudanças podem alterar o padrão de concorrência, podendo até ser imitadas pelos concorrentes. Dessa perspectiva, importa a capacidade de coordenação da empresa, pois será esta que lhe permitirá receber, processar, difundir e utilizar informações que definirão e viabilizarão estratégias competitivas.

Na definição das estratégias individuais estão envolvidas as estratégias disponíveis para utilização pelas empresas, em especial estratégias de preço e custo, diferenciação, inovação, crescimento interno e crescimento por aquisição. A efetividade dessas estratégias se traduzirá em desempenho econômico, elemento importante para a sobrevivência e o crescimento das empresas. As estratégias do sistema, os atributos das transações e os requisitos das relações sistêmicas conformam as estruturas de governança, cuja sincronia entre os elos da cadeia possibilitará melhores condições competitivas.

Nessa perspectiva teórico-analítica, são criadas as condições para a análise da cadeia produtiva, que visam à dinâmica das transações entre os elos das atividades econômicas, evidenciando o enfoque de competitividade sistêmica (Figura 4.3). Dessa forma, as condições para a obtenção de vantagens competitivas podem ser mais bem dimensionadas e operacionalizadas, conformando-se às características transacionais e competitivas vigentes. A interdependência entre os agentes pode determinar a configuração de estruturas orientadas por uma relação com forte apelo cooperativo, contribuindo com as condições para a obtenção de vantagens competitivas.

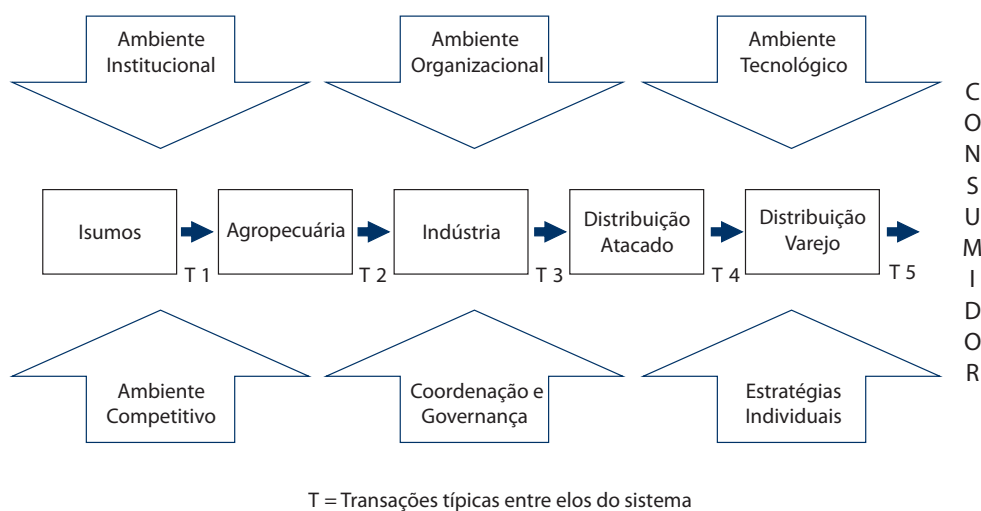


Figura 4.3 – Cadeia agroindustrial e transações típicas.
Fonte: adaptado de Zylbersztajn (1995).

O estudo analítico da competitividade incorpora novos elementos constitutivos na determinação das vantagens competitivas. O contexto da concorrência se amplia internacionalmente, os mercados se integram e a competição deixa de ocorrer no contexto de uma empresa: temos uma competição sistêmica. Transformar as ameaças em oportunidades de negócios depende de um sistema de coordenação capaz de transmitir informações, estímulos e controles ao longo de toda a cadeia produtiva – dessa forma, novas estratégias serão viabilizadas. A adoção de pressupostos sistêmicos para a análise de um ambiente em reestruturação e de mudanças no seu padrão produtivo permite o entendimento de sua estrutura de funcionamento e dos fatores de aporte ao seu desempenho competitivo. Interdependência e inter-relação se verificam através das análises sistêmicas.

4.7 GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO EM CADEIAS PRODUTIVAS: AVANÇOS NO TRATAMENTO CONCEITUAL

Conforme Pondé (2000, p. 98), “[...] a coordenação é um processo adaptativo, gerado por mecanismos institucionais que produzem algum grau de ordem na interação entre os agentes”. Para este, a forma como o problema de coordenação é solucionado pode ser expressa em custos de transação. A coordenação pode ser delineada a partir do desenvolvimento de instituições capazes de reduzir os custos associados às transações em adequação às condições presentes no ambiente geral. Nesse sentido, Farina (1999, p. 32) afirma que:

[...] quanto mais apropriada for a coordenação entre os componentes do sistema, menores serão os custos de cada um deles, mais rápida será a adaptação às modificações do ambiente e menos custosos serão os conflitos inerentes às relações de cliente e fornecedor.

Também Batalha e Silva (1999, p. 260) afirmam que

[...] a necessidade de dar respostas mais rápidas às oportunidades de negócios tem relação direta com a capacidade de coordenação entre as atividades de produção e de distribuição desenvolvidas pelas empresas ao longo de uma cadeia de produção.

Podemos acrescentar que a capacidade de intervenção através de respostas rápidas por intermédio de inovações também está condicionada à coordenação das interações.

Governar a transação, de acordo com Farina (1999), significa incentivar o comportamento desejado e conseguir monitorá-lo. Logo, a capacidade de implementar estratégias competitivas adequadas depende de estruturas de governança apropriadas. As condições para o desenvolvimento da competitividade estática e dinâmica serão estabelecidas pela coordenação vertical. Esta permitirá à empresa receber, processar, armazenar, difundir e utilizar informações para definir estratégias, reagir a mudanças ou aproveitar oportunidades.

Palavra do Professor



Não se discute aqui a melhor estrutura para governar as ações e transações presentes na cadeia. Será melhor aquela que responder aos requisitos competitivos de forma mais adequada, ou seja, a que alinhar, conforme coloca Farina, as estruturas de governança aos atributos de transação. Farina (1999, p. 32) e Azevedo (2000, p. 35) observam ainda que a coordenação não é uma característica intrínseca dos sistemas produtivos, mas sim o resultado de uma construção dos agentes econômicos.

A capacidade de implementar estratégias competitivas adequadas dependerá, portanto, de estruturas de governança apropriadas. A coordenação vertical estabelece as condições para desenvolvimento da competitividade, permitindo à empresa receber, processar, armazenar, difundir e utilizar informações para definir estratégias, reagir às mudanças ou aproveitar as oportunidades.

Nessas condições, a capacidade de transformar ameaças em oportunidades depende de um sistema de coordenação que transmita informações, estímulos e controles ao longo da cadeia produtiva. Como a coordenação é associada ao conjunto de estruturas de governança que interligam os segmentos componentes da cadeia, sua eficácia está associada às particularidades das transações

que a estabelecem, e à adequação das combinações de diferentes arranjos em resposta à forma de interação entre os agentes (FARINA, 1997).

A coordenação pode ser desempenhada, ainda, por diferentes tipos de organização, como Estado, organizações corporativas e redes de cooperação, e por diferentes sistemas de incentivos que governam as atividades dos agentes econômicos (FARINA, 1999). Pode haver também uma empresa líder, que é aquela que definirá, precisamente, como padrões específicos devem ser atingidos. Ela exigirá e auxiliará o desenvolvimento de processos específicos de produção e procedimentos para monitoramento.

Considerando essa abordagem teórico-analítico das cadeias produtivas, é possível definir e sugerir políticas públicas e privadas, bem como oportunidades de investimentos existentes. Entretanto, como ressalta Suzigan (2002), algumas diretrizes gerais já são consagradas, como o estímulo das seguintes atividades:

- pesquisa, desenvolvimento, treinamento de mão de obra, suprimento de serviços industriais especializados (informações sobre mercado, tecnologias, normas e padrões técnicos, regulamentações governamentais, métodos gerenciais modernos, certificação de qualidade, dentre outras), e atividades de promoção comercial e de *marketing*;
- cooperação entre empresas sob alguma forma de governança (ações coletivas para criar consórcios de exportação ou compra de matérias-primas, estabelecimento de instituições locais de prestação de serviços especializados, ou iniciativas de cooperação sob a liderança de empresas líderes);
- criação de fóruns locais de discussão e ação estratégica das empresas, objetivando resolver problemas de curto prazo, discutir as tendências de longo prazo da indústria e elaborar estratégias para o desenvolvimento local em resposta às crises, às novas tendências de mercado, às mudanças tecnológicas, aos desafios e às oportunidades.

Palavra do Professor



Caro aluno,

Encerramos mais uma unidade da nossa disciplina. Agora, leia os principais tópicos do conteúdo estudado no resumo adiante e, em seguida, realize as atividades de aprendizagem – elas o ajudarão a fixar os tópicos desta unidade. Não se esqueça de assistir à Videoaula 4, no ambiente virtual, e recorra aos tutores em caso de dúvidas. Bons estudos!

Resumo da unidade:

Em sentido lato, podemos entender a competitividade sistêmica como a confrontação de sistemas produtivos, esquemas institucionais e organizações sociais, nos quais a empresa constitui um elemento importante, mas integrado a uma rede de vínculos com a política macroeconômica, o sistema educacional, a infraestrutura, a tecnologia, as relações gerenciais/trabalhistas, o aparato institucional público e privado, o sistema financeiro, entre outros.

Entre os fatores que determinam a competitividade, ressaltamos: aqueles internos à empresa (fatores empresariais); os de natureza estrutural (relacionados à estrutura da indústria e do mercado); e os de natureza sistêmica (externalidades que surgem da política macroeconômica, sistemas político-institucional, legal-regulatório). A competitividade de uma empresa é condicionada também pela competitividade da cadeia na qual ela está inserida. Uma cadeia é uma rede de empresas que se forma a partir de alianças estratégicas.

Vimos que o novo paradigma organizacional e estratégico se ancora na ideia de que os sistemas, e não mais as empresas, competirão entre si, o que implica na urgência em transformá-los em espaços gerenciáveis. O Planejamento Estratégico é um meio importante para esse tipo de gerenciamento.

A economia dos custos de transação centra sua análise nas transações das firmas. Estas afetam a sua forma de organização interna e, assim, influem na sua estrutura hierárquica e na forma em que as atividades econômicas internas se decompõem em partes operativas. Os aspectos comportamentais que fundamentam os custos de transação são a racionalidade limitada e o oportunismo.

Apresentamos as dimensões importantes para a configuração da estrutura de governança mais adequada de cada transação, quais sejam: a) frequência das transações; b) grau de incerteza associado à incapacidade de prever adequadamente as condições futuras; c) especificidade de ativos envolvidos nas transações.

A organização da atividade econômica via mercado é considerada a mais eficiente quando não existem ativos específicos e as adaptações autônomas são suficientes. A hierarquia (integração vertical) ocorre quando a especificidade dos ativos é tal que os riscos em não se realizar a transação superam os custos deste tipo de organização, criando uma dependência bilateral; nesse contexto, as transações são frequentes, e a identidade das partes importa. A forma híbrida inclui aquelas estruturas que se situam entre os extremos do mercado e hierarquia, combinando seus elementos.

Os ambientes Organizacional, Institucional, Tecnológico e Competitivo condicionam, no curto prazo, as estruturas de governança. Já as estratégias individuais das firmas determinam o desempenho em termos de sobrevivência e comportamento nos mercados. No longo prazo, as estratégias individuais e coletivas (organizacionais) exercem influência sobre esses ambientes, alterando as estruturas de governança.

Atividade de Aprendizagem – 4



- 1) Conceitue, de acordo com Fajnzylber: a) competitividade espúria; b) competitividade autêntica; e c) competitividade sistêmica.
- 2) Qual é a relação (e a importância) da noção de “competitividade sistêmica” com o planejamento econômico em determinada economia? (considere na resposta a contextualização imposta pelo novo paradigma tecnológico e organizacional).
- 3) Os fatores determinantes da competitividade dividem-se em três grandes grupos, a saber: a) aqueles internos à empresa; b) aqueles de natureza estrutural; e c) aqueles de natureza sistêmica. Identifique e explique de forma detalhada o item c.
- 4) Qual é a relação existente entre a ideia de rede ou cadeia (novas formas de organização da produção) com a de planejamento econômico?
- 5) Comente a seguinte afirmação: “É necessário operacionalizar ações que concretizem uma melhor coordenação da cadeia produtiva e aumentem sua capacidade sistêmica de reagir às mudanças cada vez mais rápidas no cenário competitivo”.
- 6) Identifique e analise os principais cuidados que devem ser considerados na elaboração do planejamento estratégico da cadeia produtiva.
- 7) Comente a seguinte afirmação: “A necessidade de dar respostas mais rápidas às oportunidades de negócios tem relação direta com a capacidade de coordenação entre as atividades de produção e de distribuição desenvolvidas pelas empresas ao longo de uma cadeia produção”.
- 8) Caracterize as hipóteses comportamentais dos agentes na ocasião das transações, bem como os atributos das transações, apresentados por Williamson.
- 9) O ambiente competitivo, a partir do qual são definidas as estratégias em busca de maior competitividade, depende dos ambientes organizacional, institucional e tecnológico. Descreva e analise cada um dos ambientes citados e avalie os seus possíveis impactos sobre a competitividade da cadeia produtiva.





5

EXPERIÊNCIA RECENTE DE PLANEJAMENTO NO BRASIL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS: O QUE MUDOU NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA?

Caro aluno, nesta unidade, analisaremos as principais características do federalismo fiscal brasileiro pós-1988, enfatizando o papel dos Municípios. Ao concluí-la, você será capaz de:

- conceituar o federalismo fiscal pós 1998;
- caracterizar o desenvolvimento local a partir das mudanças no federalismo fiscal brasileiro e da importância das políticas públicas para a estabilidade macroeconômica;
- reconhecer os principais instrumentos do aprimoramento do planejamento local, em especial o Plano Plurianual, as Leis Orçamentárias, o Orçamento Participativo.

5.1 INTRODUÇÃO

Após décadas de protecionismo e de um Estado intervencionista, a economia brasileira expôs-se subitamente à competição externa, passando por um processo acelerado de abertura comercial e privatização a partir do final dos anos 1980. As reformas institucionais implementadas a partir de então ajudaram na estabilização da economia e criaram um ambiente mais amistoso para atrair investimentos e promover o crescimento.

A federação foi afetada pela transição de uma economia fechada e controlada pelo Estado para uma economia relativamente aberta e comandada, em grande parte, pelos agentes privados. Os princípios firmados na Constituição de 1988 estabeleceram a ideia de federalismo como meio de redução das desigualdades regionais e democratização das relações políticas, econômicas e sociais que constituem o projeto de nação. Estas introduziram mudanças significativas quanto a princípios específicos, como:

- das finanças públicas,
- da competitividade,
- da equidade e equilíbrio federativo,
- do planejamento.

A inflação acumulada do ano de 1987 foi de 415,83%.
Fonte: <http://almanaque.folha.uol.com.br/dinheiro80.htm>

Enquanto a Constituição de 1988 apontava para uma maior descentralização e autonomia subnacional, o esforço anti-inflacionário exigiu duras restrições orçamentárias que colidiram com a autonomia dos entes federados. Essas forças contraditórias tornaram difícil harmonizar as necessidades macroeconômicas com a autonomia subnacional.

5.2 O FEDERALISMO FISCAL PÓS-1988

O regime adotado no Brasil é o de Federação, que difere do Estado Central pela autonomia que concede aos demais níveis de governo, estadual e municipal nas esferas política, administrativa e financeira.

O Estado Federativo caracteriza-se pela administração própria das unidades federativas no que concerne aos seus interesses peculiares, à decretação e arrecadação de tributos de sua competência, à aplicação de suas rendas e à organização dos serviços públicos locais. Podemos visualizar o ciclo da evolução federativa brasileira desde o início da República através da citação de Afonso e Rezende (2003): O movimento pendular - ciclos de centralização e descentralização na federação brasileira.

1891-1930: Nas primeiras quatro décadas republicanas, a federação brasileira foi altamente descentralizada. O governo federal fraco foi acompanhado por Estados independentes fortes, que regulavam e tributavam o comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos.

1930-1945: A ditadura de Vargas levou a uma crescente concentração de poderes nas mãos federais, estabelecendo um mercado interno mais integrado e a base para a industrialização. A regulamentação do comércio interno e externo se tornou competência federal e foram criados tributos nacionais. A influência das oligarquias estaduais nas políticas nacionais foi reduzida, embora os governos estaduais mantivessem autonomia para aplicar seus próprios tributos e até criar outros.

1946-1964: A democratização após o fim da Segunda Guerra Mundial moveu o pêndulo para a descentralização. A autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar grandes responsabilidades e uma democracia estável. Porém, a concentração da produção de manufaturados no Sudeste agravou as disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas. Incentivos fiscais foram concedidos para investimentos no Nordeste, com o objetivo de reverter a tendência de concentração regional.

1964-1985: O advento do regime militar, após o golpe de 1964, levou o pêndulo de volta à centralização. Com esse objetivo, a reforma tributária da metade dos anos 1960 desempenhou um papel central. Os poderes tributários do governo federal foram reforçados, possibilitando um aumento da carga tributária total para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento. Tal como na centralização da fase anterior, os Estados não foram privados de sua autonomia para tributar. Com efeito, ganharam o poder de aplicar um imposto sobre valor agregado de ampla base, em substituição ao imposto sobre transações existentes. Ao mesmo tempo, foi instituído um mecanismo de partilha da receita para melhorar a receita daqueles que tinham uma base tributária estreita.

1985-1990: A democratização levou a uma nova oscilação no sentido da descentralização. A autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos estados o privilégio de tributar petróleo, telecomunicações e energia elétrica, aumentando assim sua base tributária. Além disso, o significativo aumento das receitas federais compartilhadas com os estados e municípios foi benéfico para os estados menos desenvolvidos e os pequenos municípios. O poder dos governos locais foi ratificado quando os municípios ganharam o status de membros da federação.

1990- até agora: Forças opostas provocaram um resultado pouco claro. As demandas macroeconômicas de ajuste fiscal e a coordenação política levaram ao aumento por parte do governo federal na coleta total de impostos e ao grande controle sobre as dívidas subnacionais. Do lado oposto, a exigência de eficiência e responsabilidade nas políticas públicas impulsionou a descentralização nos gastos públicos. As pressões da globalização e da integração regional tornam difícil encontrar um modo de harmonizar essas duas forças opostas.

O federalismo brasileiro contempla, a partir da Constituição de 1988, duas transferências constitucionais de nível federal para os estados e municípios. Elas são o coração do sistema fiscal intergovernamental e ajudam na disponibilização de recursos para as regiões menos desenvolvidas (PAES; SIQUEIRA, 2008):

- Fundo de Participação dos Estados (FPE) – o governo federal distribui 21,5% das receitas líquidas dos três impostos federais principais (IRPJ, IRPF e IPI) aos Estados, com 85% dos fundos designados especificamente para as três regiões mais pobres do país (o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste). Dentro de cada grupo de regiões, 95% dos recursos do FPE são alocados em uma base per capita equitativa, considerando como medida a renda per capita. Os 5% restantes são distribuídos com base na área geográfica.

- Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – consiste na transferência de 22,5% das receitas líquidas dos mesmos três impostos federais (IRPJ, IRPF e IPI). O critério principal de alocação é a relação direta com a população e inversa com a renda, com 10% dos recursos distribuídos às capitais de Estado. 86,4% são distribuídos entre os demais municípios de acordo com uma escala em que uma fração mínima é fornecida às pequenas localidades (população com menos de 10.188 habitantes) e uma máxima às cidades com uma população superior a 156.216 habitantes. Os 3,6% restantes compõem uma cota adicional para os municípios mais populosos.

Na Constituição Federal de 1988 está previsto que esses recursos sejam necessariamente aplicados em áreas de relevância pública, tais como: seguridade social, saúde, assistência social e educação. Em alguns casos, o percentual a ser aplicado por cada um dos níveis (União, Estados, Municípios) é predeterminado. Este é o caso da educação, por exemplo, na qual o município é obrigado a aplicar 25% de sua receita anual (ZMITROWICZ; BISCARO, 1998, p. 24).

Apesar de seu ímpeto descentralizador, a Constituição de 1988 deixou as sementes para uma rápida reversão: aumentando a responsabilidade do governo federal na garantia dos direitos sociais aos cidadãos brasileiros, ela abriu espaço para a criação de contribuições reservadas para financiar o acesso universal aos serviços públicos.

Na prática, a nova Constituição instalou um regime fiscal duplo:

- O tradicional, que atribuía poderes tributários à federação e criava mecanismos de participação nas receitas
- O novo, relacionado especificamente ao financiamento de políticas sociais, sob qual se aplicam normas mais flexíveis.

Uma característica especial da federação brasileira que também resultou da Constituição de 1988 é a elevação dos municípios à condição de membros da federação, com os mesmos direitos e deveres dos estados. A federação de três camadas consagrada na Constituição reflete a longa tradição de autonomia municipal no Brasil, reduzindo o controle dos estados sobre seus municípios.

Razões políticas e argumentos de eficácia deram um grande impulso às transferências da União para os governos municipais, em detrimento do papel dos estados membros da federação brasileira. Dessa forma, os recursos necessários para atender às necessidades da comunidade local seriam distribuídos de forma mais dinâmica.

A partir da metade da década de 1990, a prioridade esmagadora atribuída à estabilização monetária em uma época de abertura econômica impôs constrangimentos à ação governamental, ao mesmo tempo em que aumentava os conflitos no interior da federação. De um lado, a política macroeconômica significava um golpe pesado na autonomia dos governos subnacionais com consequências políticas importantes, como mencionamos acima. De outro lado, a abertura da economia à competição estrangeira e a incapacidade do governo federal de tratar dos desequilíbrios regionais levaram ao aumento dos conflitos entre jurisdições, desfavorecendo o avanço de importantes reformas institucionais.

5.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL E A NECESSIDADE DE ESTABILIDADE MACROECONÔMICA

O período posterior à Constituição apresenta duas tendências contrapostas em relação ao planejamento e desenvolvimento local autônomo: em primeiro lugar, o aumento das transferências e arrecadação no nível municipal; em segundo, o acirramento do controle do endividamento e gasto público em todos os níveis como consequência da procura pela estabilidade macroeconômica (PAES; SIQUEIRA, 2008). O objeto desta seção são essas tendências.

Muito se tem estudado acerca da disparidade do desenvolvimento entre as regiões do Brasil. Duas das causas comuns das disparidades de desenvolvimento entre regiões são convencionalmente atribuídas a:

- diferentes níveis de infraestrutura: a falta de infraestrutura desenvolvida está particularmente nos estados brasileiros mais pobres, pois estes, dadas as suas incapacidades de se financiar por meio de arrecadações tributárias próprias, são fortemente dependentes de transferências do governo central. Dessa maneira, o desenvolvimento da infraestrutura desses estados torna-se dependente de recursos da União, muitas vezes insuficientes ou instáveis;
- falta de capital humano, entendida como baixo nível educacional e precário acesso à saúde.

No Gráfico 1, apresentamos a distribuição do PIB por regiões brasileiras, mostrando que, mesmo depois de cinco décadas de políticas direcionadas às regiões mais pobres, as disparidades continuam. O PIB *per capita* mostra que em todas as regiões essa variável aumenta consideravelmente; porém, o Brasil não apresenta uma convergência entre os níveis das diferentes regiões.

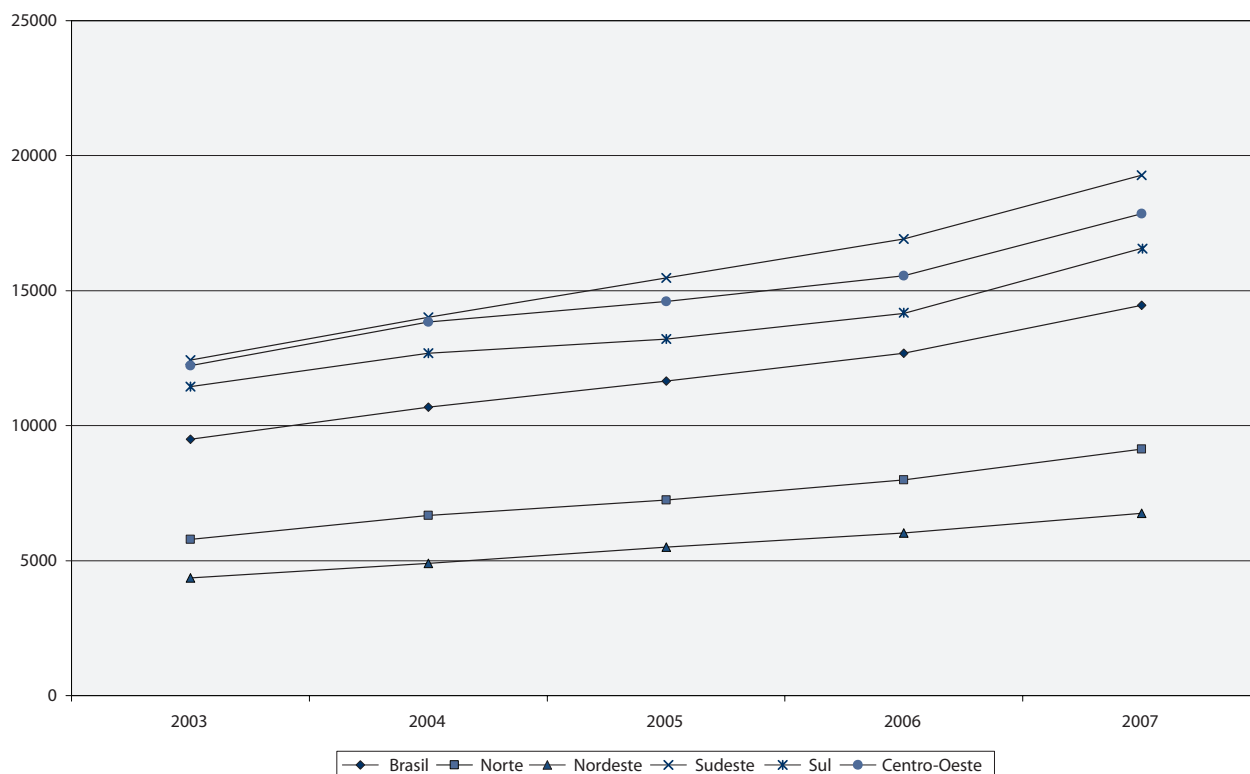


Gráfico 5.1 – PIB *per capita*, grandes regiões do Brasil, 2003-2007.

Fonte: dados do IBGE.

A política que busca combater as desigualdades regionais deve privilegiar transferências de recursos para os Estados mais pobres e melhorar a gestão tributária dos municípios. Seu objetivo principal é promover o desenvolvimento de infraestrutura e de capital humano a partir do aumento da arrecadação própria. Porém, o Brasil tem regiões muito heterogêneas e, portanto, municípios muito heterogêneos. Consequentemente, não é simples (ou certo) estipular metas ou fazer comparações entre os municípios juntando todos em um mesmo grupo.

A arrecadação própria municipal no período de 1988 a 1997 aumentou uma vez e meia (1,5) em relação à arrecadação federal, desmistificando a visão de que os municípios, por causa das transferências constitucionais, não se esforçavam para cobrar tributos. Entretanto, essa melhoria na gestão tributária não foi, de modo algum, homogênea (SANTOS et al., 2008, p. 408-412).

Palavra do Professor



Para entender e estimar o potencial não explorado de arrecadação é importante que compreendamos a estrutura de receitas dos municípios brasileiros. A estrutura se diferencia fortemente de acordo com o porte dos municípios. Veja, no Quadro 5.1, a diferença dos perfis de receita municipal de acordo com o porte populacional.

TIPO DE RECEITA MUNICIPAL	FAIXA POPULACIONAL							
	MÉDIA	<20MIL	ENTRE 20 E 50 MIL	ENTRE 50 E 100 MIL	ENTRE 100 E 300 MIL	ENTRE 300 MIL E 1 MILHÃO	ACIMA DE 1 MILHÃO	SP E RJ
Própria	19,8	5,4	8,6	13,1	16,1	23,2	29,0	43,2
IPTU	6,0	1,0	2,2	4,0	4,5	7,2	8,5	14,3
ISS	9,0	2,1	3,3	5,0	6,7	10,1	13,3	22,4
Trans. União	30,5	52,6	42,4	34,7	29,3	23,7	22,6	7,9
FPM	17,4	40,3	28,6	19,8	14,9	9,4	7,8	0,8
SUS	8,1	5,7	6,9	8,4	8,4	10,8	12,8	3,9
FNAS+FNDE	2,4	3,1	3,4	2,8	2,5	1,8	1,2	1,7
Trans. Estado	26,9	24,5	26,1	29,5	29,7	30,1	24,1	24,4
ICMS	22,2	21,6	22,1	25,5	25,0	24,8	18,5	18,0
IPVA	3,4	1,2	1,9	2,9	3,4	4,1	4,5	5,5
Fundef	10,3	13,1	15,0	12,7	10,1	8,5	5,7	6,8
Rec. Div. Ativa	1,8	0,5	1,0	1,6	2,1	2,6	2,3	2,3
Oper. Crédito	0,4	0,2	0,2	0,2	0,5	0,5	0,7	0,2
Trans. Capital	2,6	5,0	4,0	2,8	2,4	1,9	1,2	1,0
Número	4.807	3.384	897	278	172	63	11	2

Quadro 5.1 - Participação das principais receitas no orçamento municipal em %.

Fonte: Santos et al. (2008).

A desigualdade da estrutura tributária entre os municípios, de acordo com o tamanho populacional, reforça a necessidade de programas que considerem as diferenças dos municípios por faixa populacional.

Outra característica saliente é que os municípios menores tiveram um crescimento da arrecadação própria superior aos municípios maiores, como pode ser visto no Quadro 5.2.

VARIAÇÃO ACUMULADA (%)	1999	2000	2001	2002	2003
Total	3,3	10,0	14,1	25,1	24,6
POP>1 milhão	0,6	6,6	9,4	13,5	11,9
1 milhão>POP>300 mil	10,0	12,2	14,8	28,4	22,6
300 mil<POP>50 mil	3,3	14,3	21,2	42,0	45,9
POP<50 mil	5,5	14,1	22,7	44,1	49,3

Quadro 5.2 - Variação acumulada da receita própria dos municípios por faixa populacional.
Fonte: Santos et al. (2008).

Em princípio, esses dados nos sugerem três hipóteses (SANTOS et al., 2008, p. 410-411):

- ou os municípios menores estão reduzindo a distância entre a receita potencial e a receita efetiva de forma mais rápida do que os maiores, ou seja, o desenvolvimento do esforço fiscal dos municípios menores é relativamente maior do que nos municípios maiores;
- ou, ao contrário, se os municípios menores têm um esforço fiscal muito baixo, então, qualquer melhora neste refletirá um aumento expressivo da arrecadação;
- ou, uma terceira possibilidade, que não é incompatível com as duas anteriores, a receita potencial dos municípios menores tem crescido a taxas superiores à taxa dos municípios maiores.

Por outro lado, a partir da segunda metade dos anos 1990, o ajuste fiscal necessário para dar suporte às políticas macroeconômicas gerou uma séria restrição ao desenvolvimento desses fatores em nível local, seja municipal, seja estadual.

O desenvolvimento estagnado teve as seguintes causas:

- Aumento importante das receitas arrecadadas no nível federal por meio de contribuições sociais não compartilhadas por estados e municípios, as quais foram responsáveis pelo acentuado aumento da carga tributária.
- Corte nos investimentos públicos, com consequências negativas importantes para a qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos básicos.
- Condições mais rígidas aplicadas à expansão da dívida pública estadual e municipal, após as renegociações realizadas em 1997/98.
- Implementação de um importante programa de privatização, que liberou o governo dos subsídios a empresas estatais ineficientes.

- a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA SÍNTESE

Está em vigor, desde 5 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que constitui o principal instrumento regulador das contas públicas do País. Alguns pontos elaborado a partir de Nascimento e Debus (2005), merecem destaque:

1. São estabelecidos limites para os gastos de pessoal para as três esferas de governo e para cada um dos Poderes, que terão dois exercícios para se adequar a esses limites. Em relação à legislação anterior, que previa um limite global sem explicitar a responsabilidade de cada Poder, trata-se de um avanço.
2. No último ano do mandato, fica mais difícil o excesso de despesas. Fica proibido o aumento das despesas com pessoal no segundo semestre, a contratação de antecipação de receita orçamentária (ARO) e a contratação, nos oito últimos meses, de obrigações que não tenham recursos gerados no próprio mandato para seus pagamentos.
3. Cada nova despesa de duração superior a dois anos, para ser efetivada, deverá ter assegurada a sua fonte de financiamento.
4. Os prefeitos deverão assumir compromissos com metas fiscais e, a cada quatro meses, apresentar ao Legislativo municipal e à sociedade, demonstrativos quanto ao cumprimento ou não dessas metas.
5. Os limites globais para a dívida consolidada dos três níveis de governo serão verificados a partir de percentual da Receita Corrente Líquida – RCL. Esta representa o nível máximo admitido para cada um deles, sendo a verificação do seu atendimento realizada ao final de cada quadrimestre.
6. Ficam proibidos os refinanciamentos de dívidas de estados e municípios, de forma que cada ente da federação seja responsável pela administração de suas finanças.
7. O descumprimento dos limites estabelecidos pela lei acarreta a suspensão das transferências voluntárias, da contratação de operações de crédito e da concessão de garantias para a obtenção de empréstimos.

Os que descumprirem as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal serão punidos pelo Código Penal e pelas sanções propostas no Projeto de Lei nº 621/99. Este prevê os crimes relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal e está em fase final de tramitação no Congresso Nacional.

Links



Para mais informações acerca da LRF, no site do Tesouro:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>

O aumento da carga tributária, somado à diminuição do investimento, teve como consequência um sério golpe na competitividade. Além de sofrer com a falta de investimentos em infraestrutura, a reintrodução de impostos cumulativos no sistema tributário brasileiro é tida como um problema para os produtores brasileiros no mercado mundial (lembre-se do Quadro 1 da Unidade 3).

5.4 OS INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO LOCAL

O planejamento local, entendido como o processo de decisão das ações necessárias e adequadas à promoção do desenvolvimento em pequenas unidades político-administrativas, adquire fundamentação e sustentação técnica com a Constituição de 1988.

Nesta subseção, apresentaremos os principais instrumentos para a sua efetivação.

5.4.1 PLANO PLURIANUAL E LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A Constituição de 1988 estabelece que a gestão pública deve ser orientada através de três novos instrumentos, quais sejam:

- A Lei do Plano Plurianual (PPA): concebida para desempenhar papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental. A estrutura do Plano Plurianual (PPA) procurou superar as limitações do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) que existia no modelo orçamentário estabelecido na Constituição anterior à de 1988 e tinha caráter mais simbólico em termos de delimitação dos investimentos gover-

namentais. O PPA tem vigência ao longo de quatro exercícios financeiros. Sua execução tem início no segundo ano de cada mandato presidencial e é concluída no primeiro ano do mandato presidencial subsequente.

- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece metas e prioridades da administração federal, estadual e municipal para o exercício subsequente, metas essas que já se encontram contempladas no PPA. As metas são divididas em funções que determinam basicamente os assuntos a serem tratados, programas e subprogramas, cujo objetivo é identificar exatamente a natureza do gasto a ser realizado.
- A Lei Orçamentária Anual (LOA) consolidou o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento das empresas estatais. Deverá conter todos os demonstrativos de receitas e despesas que, por sua vez, devem ser compatíveis com a LDO e o PPA.

Cada uma das ações descritas na LDO e no PPA gerará uma despesa. No orçamento, a despesa deverá ser classificada de acordo com sua categoria econômica, identificada por códigos e posteriormente transformada em uma dotação específica. Efetuados esses procedimentos, funcionará como uma conta a ser movimentada para fazer frente àquela despesa a que se refere (ZMITROWICZ; BISCARO, 1998).

O arcabouço constitucional não foi regulamentado por Lei Complementar como se exigia, e, ao longo da década de 1990, o PPA, a LDO e o OGU foram elaborados com base em normas provisórias e incompletas. Só a partir de 1999, com a criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi firmada a disposição de restaurar o sistema de planejamento governamental. O PPA 2000-2003, “Avança Brasil”, pode ser considerado, assim, o primeiro resultado desse esforço iniciado com a Constituição de 1988.

Encontram-se especificados, no PPA, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e as metas da administração pública federal, estadual e municipal. O PPA inclui, ainda, recursos orçamentários e não orçamentários, que são alocados nos diversos programas e ações.

Links



Visite alguns dos *sites* de prefeituras e estados que disponibilizam seu PPA:

Jaraguá do Sul (SC) http://portal.jaraguadosul.com.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=963

Paraná http://www.sepl.pr.gov.br/arquivos/File/ppa_2008_2011.pdf

São Paulo (SP) http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/plano_plurianual/index.php?p=16412

Varzea Grande (MT) http://www.varzeagrande.mt.gov.br/portal/sec_pla_ppa.php

Rio de Janeiro (RJ) http://spl.camara.rj.gov.br/ofc/mrj/ppa/20102013/ro/pl322_2009_anexo2.pdf

Natal (RN) <http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/ctd-281.html>

Uberlândia (MG) http://www.uberlandia.mg.gov.br/home_plano_plurianual.php

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, através de sua Secretaria Federal de Orçamento, elaborou o Manual Técnico de Orçamento – MTO. Esse manual estabelece as políticas, diretrizes, metodologia e procedimentos para a elaboração dos orçamentos na administração pública federal. Algumas das diretrizes que guiam o processo de elaboração do orçamento são:

- identificação clara dos objetivos e prioridades do governo;
- integração do planejamento e do orçamento;
- promoção da gestão empreendedora;
- garantia da transparência;
- estímulo às parcerias;
- gestão orientada para resultados; e
- organização das ações de governo em programas.

Links



A Secretaria de Orçamento Federal disponibiliza o MTO, e os seus aprimoramentos no site: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO>

5.4.2 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No modelo de Orçamento Participativo (OP), a determinação das prioridades do PPA e da LDO é realizada através da consulta direta à comunidade. O orçamento participativo é caracterizado pela efetiva participação popular na definição do orçamento municipal, bem como na discussão dos gastos públicos e dos investimentos em geral, tendo como objetivo o compartilhamento da gestão municipal com a sociedade civil (ANDREATTA, 1995).

O novo regime de finanças públicas inclusivas requer fundamentalmente três elementos:

- A participação democrática, na qual um crescente número de cidadãos participa das decisões públicas e diferentes grupos são incorporados.
- Gastos públicos progressivos e investimentos em comunidades com maiores necessidades.
- Um governo competente.

Como resultado, as políticas públicas inclusivas mobilizam recursos para o desenvolvimento, as taxas de rendimento são elevadas e vão além das transferências do governo central. Como o envolvimento de diferentes grupos nas escolhas dos gastos públicos é maior, também aumenta a consciência da importância do pagamento de impostos. Neste sentido, a disponibilidade de recursos deixa de ser vista como algo exógeno, externo e desconectado da ação real que ocorre nas despesas. No OP, receitas e despesas são tratadas como conceitos complementares, entidades conexas a serem gerenciadas pela mesma administração.

Esses elementos estruturam a lógica do funcionamento do Orçamento Participativo, que inclui finanças públicas em uma coalizão interclasses (*cross-class*) que exigem relações mais transparentes com o Estado.

Este modelo vigora em municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André, Santos e Curitiba, entre outros. Em geral, essas experiências se realizam no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias pela população, cuja consulta normalmente é feita através de reuniões realizadas durante o primeiro semestre do ano, nas diversas regiões administrativas das cidades. Nessas reuniões, os representantes populares – que podem ser as associações de bairro, as associações comunitárias, as comissões de rua e os moradores em geral – encami-

nam suas reivindicações e elegem delegados. Estes, por sua vez, tornam-se os canais de comunicação dessa população com a Administração Pública e a representam na elaboração do plano de investimentos. Os delegados formam um Conselho ao qual também cabe a análise das obras planejadas pelo governo municipal. São discutidas, ademais, as prioridades de cada região e os assuntos de interesse geral (ZMITROWICZ; BISCARO, 1998, p. 28).

Cabe observar que o orçamento participativo está em implantação crescente em muitas cidades brasileiras. Em cidades onde a experiência existe há poucos, tais como Santo André (SP), Mauá e Ribeirão Pires, constata-se que pouco mais de 15% das prioridades apontadas pelos moradores e representantes se efetivaram. No entanto, em Porto Alegre (RS), onde o programa existe há mais tempo, os índices de realizações já alcançaram a marca de 90%.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE/ RS **POR SCHNEIDER E BAQUERO (2009)**

O OP surgiu em Porto Alegre em 1988, quando, após a sua eleição para a prefeitura, ativistas do Partido dos Trabalhadores (PT) estruturaram instituições participativas que atraíram milhares de pessoas para as assembleias a fim de discutir o orçamento.

Quando o Partido dos Trabalhadores iniciou seu mandato, enfrentou um governo municipal falido, maioria oposicionista na Câmara dos Vereadores e hostilidade pública por parte de associações comunitárias vinculadas ao partido da administração anterior. Para enfrentar esses desafios e mobilizar apoio, a administração estabeleceu um sistema aberto de assembleias comunitárias que tomaria decisões sobre o orçamento.

As assembleias participativas eram organizadas em cada comunidade, e estas selecionavam delegados para as 16 assembleias regionais da cidade. Como incentivo para aumentar a participação comunitária, o número de delegados regionais tinha peso proporcional ao número de pessoas que compareciam às assembleias comunitárias.

As assembleias regionais ocorrem periodicamente durante o ciclo orçamentário e envolvem o compartilhamento de informações, deliberação sobre prioridades e projetos, vigilância de projetos em execução e a seleção de delegados para um conselho orçamentário de nível municipal.

Como resultado, o governo aumentou significativamente as receitas, reestruturou a ação pública para o investimento, e priorizou investimentos para comunidades pobres e setores sociais organizados.

A instituição e os padrões das finanças públicas enraizaram-se de tal forma que sobreviveram à saída do Partido dos Trabalhadores do poder em 2004, tendo continuado, embora com algumas modificações, com os novos governos municipais.

5.4.3 PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E DA GESTÃO DE SETORES SOCIAIS BÁSICOS (PMAT)

O Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão de Setores Sociais Básicos (PMAT) tem o objetivo de financiar investimentos na melhoria da gestão tributária dos municípios. O programa tem origem no diagnóstico de que existe um potencial não explorado de arrecadação municipal.

Os objetivos gerais do PMAT são:

- aproveitamento do potencial de arrecadação tributária, para reduzir a dependência em relação às transferências e possibilitar a geração de recursos para os investimentos sociais;
- melhoria da qualidade e redução do custo praticado na prestação de serviços nas áreas; e
- aumento do nível de transparência e da qualidade da gestão municipal, através da disponibilidade pública (via internet, por exemplo) dos dados da administração e de um melhor atendimento ao contribuinte.

As ações empreendidas abrangem sete campos:

- Gerais: organização e gerência, sistemas e tecnologias de informação, relações intra e interinstitucionais, legislação, atendimento ao cidadão, cadastros.
- Administração tributária: arrecadação, cobranças administrativas e judiciais, fiscalização, estudos econômicos e tributários.
- Administração financeira e patrimonial: orçamento, execução financeira, contabilidade e dívida pública, auditoria e controle interno, gestão do patrimônio.
- Administração da saúde: operação das unidades de saúde, operação dos programas de saúde, vigilância sanitária e epidemiológica, conselho municipal de saúde, fundo municipal de saúde.

- administração da educação: operação das unidades escolares, operação dos programas de educação, conselhos escolares, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
- Administração da assistência à criança e aos jovens: operação das unidades e redes de atendimento, operação dos programas de assistência, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, conselhos tutelares, Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente; e
- Administração geral: gestão de recursos humanos, folha de pagamento, licitações e compras, gestão de contratos, protocolo e controle de processos.

A seleção dos beneficiários é feita de forma não aleatória, sendo que os municípios se candidatam a participar do programa.

Palavra do Professor



Caro aluno,

Com o término da Unidade 5, encerramos também o livro-texto da nossa disciplina! É hora de revermos o conteúdo desta unidade no resumo a seguir. Para melhor fixá-lo, faça os exercícios propostos em Atividades de aprendizagem 5: eles são um meio útil para que você detecte possíveis dificuldades; caso apareçam, não hesite em procurar o tutor. E não se esqueça de assistir à Videoaula 5, no AVEA. Bom estudo!

Resumo da unidade:

O Brasil adotou, a partir do século XVIII, o regime federalista, o qual difere do Estado Central pela autonomia que concede aos diferentes níveis de governo, estadual e municipal, nas esferas política, administrativa e financeira.

As atuais características da federação brasileira se consolidaram com a Constituição de 1988, mas surgem na metade dos anos 1970, quando os governantes militares concederam aumento de poder político às regiões mais pobres e aos grupos locais para contrabalançar o domínio do partido de oposição nas áreas industrializadas e aglomerações urbanas mais importantes.

O Estado Federativo se caracteriza pela administração autônoma dos estados e municípios: decretação, arrecadação de tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais.

O federalismo brasileiro contempla duas transferências constitucionais de nível federal para os estados e municípios, as quais são primordiais para o sistema fiscal intergovernamental e ajudam na disponibilização de recursos para as regiões menos desenvolvidas. São eles: a) Fundo de Participação dos Estados (FPE); b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

É importante que nos lembremos do período posterior à Constituição de 1988, o qual apresenta duas tendências contrapostas em relação ao planejamento e desenvolvimento local autônomo. Em primeiro lugar, o aumento das transferências e da arrecadação no nível municipal. Em segundo lugar, controle mais rígido quanto ao endividamento e gasto público em todos os níveis como consequência da procura pela estabilidade macroeconômica.

Vimos que a Constituição de 1988 estabelece que a gestão pública deve ser orientada por meio de três novos instrumentos: a) Lei do Plano Plurianual (PPA); b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); c) Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão de Setores Sociais Básicos (PMAT) tem como objetivos: a) aproveitar o potencial de arrecadação tributária; b) melhorar a qualidade e reduzir os custos da prestação de serviços nas áreas públicas; c) aumentar o nível de transparência da gestão municipal.

Atividade de Aprendizagem – 5



- 1) Quais são as principais características da federação brasileira?
- 2) Quais as principais mudanças originadas após a Constituição de 1988?
- 3) Em que sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal introduz restrições ao financiamento dos gastos públicos?
- 4) Como o tamanho da população caracteriza o tipo de arrecadação de tributos em nível municipal?
- 5) Em que sentido a heterogeneidade municipal implica a necessidade de políticas públicas que considerem esta heterogeneidade?
- 6) Qual a importância do PPA, LDO e LOA para o planejamento local?
- 7) Explique as principais características do PMAT e a sua importância para a melhor gestão municipal.



REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do liberalismo econômico: as relações econômicas internacionais do Brasil durante a presidência Dutra, In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon de (org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. v. I, p. 173-210.
- ANDREATTA, H. **Orçamento participativo**: Porto Alegre. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1995.
- BALASSA, Bela. The changing pattern os comparative advantage in manufactured goods. **Review of Economics and Statistics**, v. 61, n. 2, p. 259-266, 1979.
- BATALHA, Mário O.; SILVA, Andréa Lago da. Gestão de cadeias produtivas: novos aportes teóricos e empíricos In: GOMES, Marília F. Maciel; COSTA, Francisco Armando da. **(Des)Equilíbrio econômico & Agronegócio**. Viçosa: UFV, DER, 1999.
- BAUMANN, Renato. O Brasil nos anos 1990: uma economia em transição. In: BAUMANN, Renato (Org). **Brasil uma década em transição**. Campus, RJ: Cepal, 1999. p. 68-81.
- BEST, Michael H. **The new competition**: institutions of industrial restructuring. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- BYRNS, Ralph. **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1996.
- CANO, W. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 287-326. (Coleção Zero à Esquerda).
- CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; NELSON, Richard; STIGLITZ, Joseph. Instituições e políticas moldando o desenvolvimento industrial: uma nota introdutória. **Revista Brasileira de Inovação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 55-85, jan./jun. 2007.
- COASE, Ronald. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, p. 386-405, 1937.
- CEL/COPPEAD/UFRJ. **Custos logísticos no Brasil 2008/2006**: relatório de pesquisa panorama logístico. Rio de Janeiro, 2008.

COUTINHO, Luciano. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudanças. **Revistas de Economia e Sociedade**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, ago./1992.

COUTINHO, Luciano. Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres In: FIORI, J. L.. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

COUTINHO, L., FERRAZ, J. C. (Coord.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. São Paulo: Papirus, 1994.

ERBER, Fábio S.; CASSIOLATO, José Eduardo. Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 2 (66), abr./jun. 1997.

FAJNZYLBER. Competitividad internacional: evolucion e lecciones. **Revista de La Cepal**, Santiago, n. 36, p. 7-24, dez./ 1988.

FARINA, Elizabeth M. M. Q. Abordagem sistêmica dos negócios agroindustriais e a economia de custos de transação. In: FARINA, Elizabeth M. M. Q. (Org.). **Competitividade: mercado, estado e organização**. São Paulo: Singular, 1997. p. 165-176.

FARINA, Elizabeth Q. M. Competitividade e coordenação dos sistemas agroindustriais: a base conceitual. In: JANK, M. S. et al. **O agribusiness do leite no Brasil**. São Paulo: Milkbuzz; PENSA/USP; IPEA, 1999.

FERRAZ, João Carlos; KUPFER, David; HAGUENAUER, Lia (Ed.). **Made in Brazil**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

FERRAZ, João Carlos; KUPFER, David; HAGUENAUER, Lia. **Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

FIORI, J. L. Entrevista. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 33, nov. 1996. Disponível em: <http://www.fpa.org.br/td/td33/td33_entrevista.htm>. Acesso em: 07 dez. 2005.

GOLDENSTEIN, L. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 173p.

GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro, 2003. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Agencias/avaliacao_das_agencias_reguladoras_-_casa_civil.pdf. Acesso em: 21 nov. 2005.

IPEA. **Transporte Ferroviário de Cargas no Brasil**: gargalos e perspectivas para o desenvolvimento econômico e regional. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2010. (Serie Eixos do Desenvolvimento Brasileiro, 50).

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993. (Tomo I).

MELLO, M. T. L. Defesa da Concorrência. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Org.). **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002. cap. 21.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O Desafio do planejamento governamental**. Brasília: MP, 2002.

MINISTÉRIO DO TRANSPORTE DNIT/DNER/ASFRA. **Relatórios [online]**, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/dnit/dner/ahsfra>. Acesso em: 06 dez. 2007.

NASCIMENTO, R. A mudança de papel do Estado brasileiro: uma análise dos anos 50 aos anos 90. In: BENECKE, D. W.; NASCIMENTO, R. (ed.). **Opções de política econômica para o Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 187-206

NASCIMENTO, E.; DEBUS, I. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. [S. l.]: Tesouro Nacional, 2005.

OCDE. **Governance of innovation systems**. Paris: OECD, 2005. (v. 1).

PAES, N; SIQUEIRA, M. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 707-742, out./dez. 2008.

PALAZZO, José Truda. **O planejamento do desenvolvimento econômico: o caso brasileiro**. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS, 1977. (Manuscrito datilografado)

PONDÉ, João Luiz, et all. **Custos de transação e políticas de defesa da concorrência**. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>. Acesso em 28 abr. 2000.

PONDÉ, João Luiz S. P. de Souza. **Coordenação e aprendizado: elementos para uma teoria das inovações institucionais nas firmas e nos mercados**. 1993, 121 f.. Dissertação (Mestrado em Economia) Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, SP, 1993.

- REZENDE, F. ; AFONSO, J.. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: BNDES, 2003.
- RICUPERO, R. **Desindustrialização precoce: futuro ou presente do Brasil?** [S.l.]: UNCTAD, 2005. (Mimeo)
- ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. São Paulo: Atlas/USP, 1981.
- SADER, E. **Século XX – uma biografia não-autorizada: o século do imperialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. 143p.
- SALERNO, M.; DAHER, T. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (PITCE): balanço e perspectivas**. Brasília: MDIC, 2006.
- SALGADO, L. H. **Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão, 941).
- SANTOS, G.; TAVARES, F.H.; REIFF, L; CORRÊA, L. Potencial de arrecadação municipal e o PMAT. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 399-434, jun./ 2008.
- SCHNEIDER, A.; BAQUERO. M. Instituições governamentais e participação cidadã: finanças públicas inclusivas em Porto Alegre – Brasil. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 183-212, jul./dez., 2009.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Finanças do Brasil**. Brasília: STN. (vários números).
- SUZIGAN, Wilson. A crise dos anos 70 e a necessidade de reestruturar o setor produtivo dos países avançados. In: SUZIGAN, Wilson et all. **Reestruturação industrial e competitividade internacional**. São Paulo: SEADE. 1989. p. 322-345.
- SUZIGAN, Wilson. FURTADO, J. Desenvolvimento e política industrial. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 26, n. 2, abr./jun., 2006.
- SUZIGAN, Wilson, et al. Governança de sistemas de MPMES em Clusters industriais. In: **POLÍTICAS PARA SISTEMAS PRODUTIVOS LOCAIS DE MPMES**, 2002, Rio de Janeiro, **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, mar./2002. p. 302-25.

VISCONTI, Gabriel. Arranjos cooperativos e o novo paradigma tecnoeconômico. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 317-44, dez./2001.

WAACK, Roberto S., TERRERAN, M. Thereza. Gestão tecnológica em sistemas agroindustriais. In: CALDAS, Ruy de A., et all. **Agronegócio brasileiro: ciência, tecnologia e competitividade**. Brasília: CNPq, 1998. p. 49-60.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: New York Press, 1985.

_____. Transaction cost economics and organization theory. **Industrial and Corporate Change**, New York, v. 2, n. 2, p. 107-156, 1993.

ZMITROWICZ, W.; BISCARO, C.. **A organização administrativa do município e o orçamento municipal**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1998. (Texto Técnico).

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Estrutura de governança e coordenação do agrobusiness: uma aplicação da nova economia das instituições**. São Paulo: USP, 1995. (Tese de Livre Docência).

--	--	--	--	--	--

This image shows a single page of white paper with horizontal blue lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, typical of notebook or ledger paper. There are no margins, text, or other markings on the page.[illegible]

importante